



Plan de ordenamiento territorial del distrito de Soritor: Voluntades locales en práctica



SERIE: EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE DESARROLLO LOCAL FRENTE A LOS RIESGOS DE DESASTRES

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL DISTRITO DE SORITOR: VOLUNTADES LOCALES EN PRÁCTICA PERÚ

Este documento es el resultado del proceso impulsado por el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres - CAPRADE, en el marco de la implementación de la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres - EAPAD, para identificar iniciativas y experiencias sobre la gestión del riesgo de desastres y el desarrollo sostenible local desarrolladas en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

Para la identificación de estas experiencias se promovió el Concurso Andino “Las Prácticas y Políticas de Desarrollo Local frente a los Riesgos de Desastres: Identificación de Experiencias significativas en los países de la Subregión Andina” en el período noviembre 2007- abril 2008, culminando con la designación de 16 experiencias más relevantes (cuatro por país).

La elaboración y publicación de este documento ha sido posible gracias a la ayuda financiera de la Comisión Europea y la Secretaría General de la Comunidad Andina, mediante el Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina - PREDECAN.

El contenido de este material es responsabilidad del Proyecto PREDECAN. No necesariamente refleja la opinión de la Comisión Europea, la Secretaría General de la Comunidad Andina ni del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres - CAPRADE.

**COMUNIDAD
ANDINA**



SECRETARÍA GENERAL

Secretaría General de la Comunidad Andina

Av. Aramburú, cuadra 4 esquina con Paseo de la República, San Isidro - Perú

Teléfono: (51 1) 411 1400 Fax: (51 1) 211 3229

www.comunidadandina.org

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2009-10945

ISBN: 978-9972-787-93-5

Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina - PREDECAN

DIRECTORA DEL PROYECTO PREDECAN: Ana Campos García

JEFE DE ASISTENCIA TÉCNICA INTERNACIONAL: Harald Mossbrucker (2005 a marzo de 2009)

Jan Karremans (a partir de abril 2009)

COORDINACIÓN TÉCNICA: Lenkiza Angulo (septiembre de 2007 a septiembre de 2008)

María del Carmen Tejada García (octubre de 2008 a septiembre de 2009)

ASESORÍA TÉCNICA INTERNACIONAL: Allan Lavell

SISTEMATIZADORES NACIONALES: Lilian Reyes - Bolivia, Gustavo Osorio - Colombia, Eduardo Chiriboga - Ecuador,

María del Carmen Tejada García - Perú

INVESTIGACIÓN Y TEXTO ORIGINAL: María del Carmen Tejada García

COORDINACIÓN EDITORIAL: Carolina Díaz Giraldo, Ibis Liulla Torres

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN: Leonardo Bonilla Morón, Maiteé Flores Piérola, Miguel León Morales

IMPRESIÓN: PULL CREATIVO S.R.L.

CORRECCIÓN DE TEXTOS: Dante Oliva León, Enrique León Huamán

FOTOGRAFÍAS: Municipio de Soritor, Proyecto PREDECAN

Primera edición

Lima, Perú, septiembre de 2009

Plan de ordenamiento
territorial del **distrito**
de **Soritor**: Voluntades
locales en práctica

Agradecimientos

Agradecemos la información compartida por quienes han tenido la oportunidad de participar e impulsar la experiencia. Mencionamos a cada uno de ellos:

Joel Sánchez Vallejos
Alcalde del Distrito de Soritor

Fulton Gómez Suárez
Marcelo Sánchez Romero
Sexto Ruíz Vela
Adela Acota Yoplac
Regidores y regidoras del Distrito de Soritor

Jhon Edwin Paisig
Ever Rimarachín Sánchez
Luis Gómez
César Augusto López Tuesta
Equipo Técnico del Distrito de Soritor

Samuel Chuquista
Ex Alcalde del Distrito de Soritor

Etelvina Marin Rios
Eliseo López del Águila
Ex regidores y regidoras del Distrito de Soritor

Wilfredo Pérez Vilca
Wilhelm Cachay Ortiz
Subgerencia de Administración Territorial del
Gobierno Regional de San Martín

Esteban Panduro Labajos
Representante del Gobierno Provincial de
Moyobamba

Fernando Aspajo
Empresa Prestadora de Servicios de Moyobamba

Crisemio Grandes Grandes
Nicolas Zuloeta Bazán
Juan Guevara Chininin
Oscar Chavez Ramires
Roberto Rodriguez
Juan García Huamán
Yndalecio Fernández
Melonio Fernandes
Agentes municipales y representantes de los
centros poblados del Distrito de Soritor

Carlos Torres Panduro
Oscar Rimarachín
Proyecto Especial Alto Mayo

Jorge Torres Delgado
Segundo Vergara
Promotores Ambientales en la Región San
Martín del Ministerio del Ambiente

Ana Karina Fachín
Soluciones Prácticas - ITDG

Karina Pinasco Vela
Rosa Trujillo López
Elizabeth Lucana Pintado
Amazónicos por la Amazonía

Ozman Altamirano
Asesor Senior del Proyecto de Desarrollo Rural
Sostenible - GTZ



Índice

Prólogo	5
Resumen.....	7
Presentación	9
1. Contexto de la experiencia	11
2. Riesgos en el marco de la problemática local.....	12
3. Desarrollo de la experiencia	13
3.1 Conjunción de voluntades locales para el inicio de un proceso de ordenamiento territorial local.....	13
3.2 Preparación para atender el proceso	14
3.3 Implementando mecanismos para conocer el distrito	15
3.4 Acciones orientadas a la gestión del riesgo en el distrito	16
3.5 Disposición para una continuidad	17
3.6 Procesos clave de la gestión del riesgo y fases de incidencia	18
4. Aprendizajes significativos	19
4.1 Involucramiento de actores y potenciación de recursos locales	19
4.2 Relación entre riesgos de desastres y desarrollo local.....	22
4.3 Gestión local del riesgo como proceso	26
4.4 Articulación con niveles de gestión extralocales	29
5. Apuntes finales	32
5.1 Aprendizajes.....	32
5.2 Logros y limitaciones	33
5.3 Sostenibilidad y réplica	34
Referencias bibliográficas	35



Índice de fotos y figuras

Fotos

Foto 1. Zona deforestada en el Distrito de Soritor	12
Foto 2. Inundaciones en el Distrito de Soritor.....	13
Foto 3: Tala indiscriminada en el Distrito de Soritor	14
Foto 4: Caída de puente y pérdida de infraestructura por lluvias intensas.....	17
Foto 5. Talleres participativos con la población	20
Foto 6. Talleres en escuelas del Distrito de Soritor.....	22
Foto 7. Viviendas de familias reubicadas por deslizamiento en el Distrito de Soritor	23
Foto 8. Extracción ilegal de madera en el Distrito de Soritor	23
Foto 9. Talleres para la construcción participativa de instrumentos de gestión.....	25
Foto 10. Señalización para emergencias frente a sismos	28
Foto 11. Zona deforestada en el Distrito de Soritor.....	29

Figuras

Figura 1. Mapa de ubicación del Distrito de Soritor	11
Figura 2. Procesos clave y fases de la gestión del riesgo	18



Prólogo

Los Países Miembros de la Comunidad Andina comparten una serie de características marcadas por su cercanía geográfica, su historia común y sus afinidades culturales, aun en medio de su diversidad y particularidades.

Desafortunadamente, todos los países andinos tienen una larga data de ocurrencia de desastres para reseñar y recordar, pues sus territorios y comunidades presentan elevadas condiciones de riesgo debido a desequilibrios en la relación entre las dinámicas de la naturaleza y las humanas, que los hacen susceptibles de sufrir desastres asociados con distintos tipos de fenómenos como terremotos, erupciones volcánicas, inundaciones, deslizamientos y sequías. Según la base de datos creada recientemente para Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, en los últimos 37 años se han registrado más de 50 mil eventos físicos generadores de daños y pérdidas en la subregión andina, casi un promedio de 1 100 por año, lo cual constituye una real amenaza contra el desarrollo y pone en riesgo las inversiones y demás esfuerzos que se llevan a cabo para la reducción de la pobreza en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

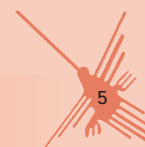
Conscientes de esta problemática, se creó el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres -CAPRADE-, mediante una decisión aprobada en el año 2002 por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. La primera labor desarrollada por el Comité fue la formulación de un documento conocido como “Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres” -EAPAD-, aprobado en 2004, el cual se constituyó en el principal orientador de la política, los planes, programas y acciones que se deben asumir y emprender en la subregión para el cumplimiento de los objetivos propuestos.

La Unión Europea, a través de su Programa de Preparación ante Desastres –DIPECHO– y el Proyecto Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina -PREDECAN-, ha tenido una permanencia constante en los países de la subregión andina en los últimos años, apoyando a la implementación de la EAPAD.

En este contexto, el CAPRADE, con el apoyo del proyecto PREDECAN, impulsó el desarrollo del concurso andino “Prácticas y políticas de desarrollo local frente a los riesgos de desastres: Experiencias significativas en los países de la subregión andina”, así como la ejecución de los “Proyectos piloto participativos en gestión local del riesgo”.

El concurso logró la postulación de un total de 229 experiencias a nivel subregional (Bolivia estuvo representada por 63 experiencias, 63 provenían de Colombia, 42 de Ecuador y 61 pertenecían a Perú), que evidencian las múltiples prácticas y diversidad de actores sociales involucrados en la gestión del riesgo. De esta cifra inicial, se definieron, luego de una evaluación exhaustiva y participativa, una experiencia por cada país, las cuales forman parte de este proceso de sistematización.

De manera paralela se ejecutaron cuatro proyectos piloto en un ámbito local de cada uno de los países, de acuerdo con los criterios de selección definidos por las entidades del CAPRADE, en razón de sus



condiciones de vulnerabilidad y posibilidad de articulación con redes sociales para el desarrollo de acciones encaminadas a la gestión del riesgo. Se buscó la ejecución integral de los siguientes aspectos: procesos de organización y coordinación; mejoramiento del conocimiento del riesgo; fortalecimiento de los procesos de planificación y ejecución de obras, así como de las actividades demostrativas con criterios de amplia participación; y por último, la generación de capacidades a través de la educación y la comunicación.

Con el fin de reunir estas iniciativas locales a nivel de la subregión andina, que contribuían a la disminución de las condiciones de riesgo, se planteó el desarrollo de la presente “Serie de Experiencias Significativas de Desarrollo Local Frente a los Riesgos de Desastres”. En esta serie de documentos se recoge el proceso de trabajo desarrollado por las 16 experiencias finalistas del concurso realizadas con el apoyo técnico y financiero de diferentes entidades públicas, algunas ONG y organismos de cooperación, así como los aprendizajes generados en la implementación de los cuatro proyectos piloto y el análisis subregional del conjunto de las 20 sistematizaciones. El proceso de elaboración de cada uno de los documentos ha sido coordinado y consensuado con las instituciones que postularon las experiencias, a fin de que la sistematización responda también a las expectativas de los actores locales y contribuya a mejorar las propias experiencias.

Las experiencias sistematizadas tienen un carácter diverso, desde las realidades en las que han partido, pasando por los objetivos, estrategias y procedimientos, hasta los logros alcanzados; con lo cual contribuyen a evidenciar distintos aspectos y etapas dirigidos a la promoción y realización de lo que se entiende como gestión local del riesgo. Es justamente esta diversidad la que enriquece tanto los aprendizajes como las posibilidades que surgen para abordar el tema, favoreciendo con ello a la teoría pero también a la práctica para la construcción de propuestas más eficaces.

Las prácticas observadas a través de estas experiencias confirman una vez más que los procesos de desarrollo impulsados desde las sociedades y la manera en que éstas ocupan el territorio y se relacionan con el medio, junto a las propias dinámicas de la naturaleza, van configurando condiciones de riesgo. El desarrollo sostenible continúa siendo un desafío y la incorporación de la gestión del riesgo en el mismo, una necesidad. La conciencia sobre esta concepción va creciendo progresivamente, acompañada de estrategias y mecanismos construidos e implementados a nivel local que, en muchos casos se desconocen, a pesar de su utilidad para seguir avanzando en este camino.

Este documento brinda la oportunidad de acercarse a una diversidad de experiencias locales, a quienes van construyendo desde lo comunitario, local, regional o nacional alternativas de solución a problemáticas diversas, pero a su vez comunes entre los países de la subregión andina, con elementos innovadores y replicables. Aun así, no se pretende con ello presentar una receta única de pasos a seguir para el logro del tan anhelado vínculo entre la sostenibilidad, la gestión del riesgo y el desarrollo, sino más bien un conjunto de opciones a considerar.



Resumen

Duración: 2003 a la actualidad
Ejecutado por: Municipalidad Distrital de Soritor
Apoyado por: Gobierno Regional de San Martín, Gobierno Provincial de Moyobamba Proyecto Especial Altomayo, Empresa Prestadora de Servicios - Moyobamba Soluciones Prácticas ITDG, Amazónicas por la Amazonía. Programa de Desarrollo Rural Sostenible GTZ, WWF

En el año 2003, el gobierno local, a través de su equipo técnico, principalmente ingenieros ambientales, hace frente a los escenarios de riesgo configurados en el distrito de Soritor, producto del acelerado proceso migratorio de población de los Andes a esta zona de la Amazonía, con el consecuente abandono de prácticas acordes con el territorio, que modifican y distorsionan el uso de los recursos naturales y la ocupación del mismo. El objetivo de la experiencia denominada Plan de ordenamiento territorial de Soritor, consistió en controlar el riesgo consecuente de prácticas que no incorporan las potencialidades y limitaciones del territorio, además de la superación de la débil participación ciudadana en la planificación del desarrollo. Para ello, se inicia un proceso de ordenamiento territorial centrado en un primer momento en el ajuste de información para la zonificación ecológica económica que incorpora la vulnerabilidad y, de manera inicial, el análisis de riesgo.

Este proceso logra apoyarse en otros que se encuentran en marcha a nivel local, como el sistema de gestión ambiental local, así como en iniciativas de ordenamiento territorial que se impulsan a nivel regional; con ello, las limitaciones técnicas y de recursos para atender la problemática se superan a partir de dinámicas desarrolladas desde el gobierno regional y provincial, además del apoyo de algunas ONG y la cooperación internacional. Así, se construye el plan de desarrollo concertado del distrito de Soritor, que parte de la visión y objetivos estratégicos trabajados para el ordenamiento territorial, facilitando la inclusión de aspectos vinculados con la disminución del riesgo de desastre.

La experiencia muestra un escenario de cambios, en que los gobiernos locales van asumiendo las competencias para el desarrollo de sus espacios y los procesos orientados por el nivel nacional (descentralización, reforma del Estado), donde se construyen estrategias que ubican a las autoridades ante el desafío de atender las problemáticas locales del riesgo y su relación con el desarrollo. Las autoridades, a su vez, encuentran oportunidades para ello en la innovación de propuestas y en la articulación con procesos locales paralelos. Los aprendizajes indican que la posibilidad de lograr establecer en términos racionales la relación entre riesgo y desarrollo, para luego pasar a la práctica, requiere establecer un equilibrio entre los intereses políticos y técnicos, a su vez que entre estos y los intereses de la población. Para ello, los procesos de ordenamiento territorial que incorporan el riesgo deben contribuir a la reducción de las condiciones de vulnerabilidad de la población, partiendo desde su fase diagnóstica.

Adicionalmente, la experiencia pone en evidencia la forma en que la mejora en el conocimiento de la situación de riesgo del territorio se traduce de manera progresiva en una disminución de los factores que la configuran, cambiando actitudes y prácticas, e incorporando dicho conocimiento tanto en la planificación como en acciones puntuales.





Mapa de ubicación de experiencia

Presentación

El proceso iniciado para el ordenamiento territorial en el distrito de Soritor, fortalecido por el sistema de gestión ambiental local, estuvo orientado a superar las condiciones de riesgo. Este proceso es impulsado desde el gobierno distrital luego de evidenciar las amenazas consecuentes de la ocupación desordenada del territorio, como resultado del elevado movimiento inmigratorio desatado en la zona desde la década del 60. La experiencia se concentra en la fase de diagnóstico y generación de información, siendo utilizada en acciones que favorezcan la disminución de amenazas.

Lo actuado da cuenta del impulso progresivo de la iniciativa de ordenamiento territorial y control ambiental del gobierno local, poniendo en evidencia que la gestión del riesgo requiere de manera ineludible de la confluencia entre intereses técnicos y políticos, del involucramiento de la población en la toma de decisiones, y del fortalecimiento a partir de la articulación con procesos de mayor nivel, sean provinciales o regionales. Los actores reconocen las potencialidades del distrito y la necesidad de emprender un proceso que disminuya su condición vulnerable y garantice el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales disponibles a partir de la ocupación segura del territorio.

El desarrollo de la iniciativa, manteniendo el liderazgo local, ha encontrado soporte en el apoyo y las relaciones de carácter técnico-político establecidas con el gobierno provincial y regional, tanto como en la conformación de espacios de concertación y el fortalecimiento de capacidades desde instituciones regionales, organizaciones de desarrollo y la cooperación internacional.

La sistematización de esta experiencia, de igual modo, es posible a partir de la información recogida a través del desarrollo de entrevistas, grupos focales y testimonios desde los diversos actores que han participado en distintos momentos de la experiencia hasta la actualidad: autoridades locales, regidores, equipo técnico del gobierno distrital, provincial y regional, además de actores de organismos no gubernamentales y de la cooperación técnica, quienes apoyaron diferentes acciones como parte del proceso. De este modo, se aplicaron un total de nueve grupos focales y seis entrevistas, donde participaron un total de 30 personas. Se suma a ello la información revisada de documentos técnicos producidos por el equipo de trabajo en la municipalidad distrital, además de otras publicaciones de instituciones cercanas al proceso.

Los instrumentos han sido aplicados en el ámbito del distrito, acercándose a cada actor o grupo de actores (hombres y mujeres) y a la dinámica que actualmente forma parte de la iniciativa. El acercamiento a los actores ha permitido conocer algunos centros poblados y versiones de la propia población sobre situaciones de desastre vividas y cómo las van atendiendo; sin embargo, las distancias no han hecho posible llegar a una mayor cantidad de otros centros poblados, situación que se fue superando con la oportunidad de entrevistar a sus representantes.

La experiencia aporta en la gestión local del riesgo principalmente desde la potenciación de recursos locales, la convergencia de lo técnico y político, la generación y aplicación de instrumentos de gestión, y la articulación con lo extralocal, para la atención prospectiva y correctiva del riesgo.





1. Contexto de la experiencia

El distrito de Soritor se encuentra ubicado en la provincia de Moyobamba, departamento de San Martín, al nororiente de la faja subandina de la Cordillera de los Andes, en la zona denominada Alto Mayo. La extensión del territorio del distrito es de 60 161,13 hectáreas, y tiene 23 000 habitantes, 80% de los cuales son pobladores migrantes de otras regiones, principalmente de la sierra norte del Perú.



Figura 1: Mapa de ubicación del distrito de Soritor.
Fuente: Estudio de Zonificación Ecológica Económica.

Siendo la inmigración uno de los principales factores que impulsa el crecimiento demográfico del distrito, se han constituido 57 poblados, en los que se han implementando diversas actividades no compatibles con el territorio. Las más negativas de tales actividades son la agricultura migratoria y la depredación de los recursos naturales, con una consecuente pérdida de biodiversidad y deterioro paisajístico, lo que propicia la generación de amenazas. El contexto

fisiográfico brinda también una imagen de los peligros de erosión y deslizamientos de suelos de cultivo, así como también de fenómenos de inundaciones en las partes bajas del territorio, constituido por valles de monocultivo arrocero (antes, aguajales de 28 000 ha).

El territorio presenta amplia variabilidad de climas y ecosistemas. Así, se distinguen cinco regiones bioclimáticas de bosques tropicales, por las variadas conformaciones fisiográficas del territorio (la parte urbano-distrital del territorio se encuentra a 900 msnm, mientras que las colinas más altas se encuentran cerca a los 3 000 msnm), propiciando ecosistemas especiales donde nacen cuatro importantes cuencas hidrográficas y diversos afluentes.

Soritor es el distrito más grande de Moyobamba, con un alto nivel de necesidades básicas insatisfechas y altos índices de pobreza, lo que contribuye a las condiciones de vulnerabilidad de la población. Según los datos del INEI del 2005, 35% de la población habita en viviendas de ladrillo y cemento, mientras que 59% lo hace en viviendas de quincha o madera; asimismo, solo 51% de las viviendas del distrito cuenta con energía eléctrica y 55% cuenta con agua potable.

De otra parte, la información a nivel local (Municipalidad Distrital de Soritor, 2004:11) muestra que solo 21,70% de la población contaba con acceso a atención médica. En el sector educación, a su vez, 20,49% de la población estudiantil no disponía de la oportunidad de acceder a educación, predominando en zonas rurales escuelas donde múltiples grados de estudio son conducidos por un solo docente, contribuyendo al atraso social.

La economía local está determinada por la actividad agrícola, teniendo como principales productos el cultivo del café, el maíz y el arroz.

En términos de gestión del gobierno local, este se encuentra en un proceso de adaptación al marco normativo y a los procesos de modernización del Estado, sobre todo al proceso de descentralización y de política de transparencia y prudencia fiscal. La apertura a espacios de participación ciudadana en la planificación del desarrollo local y el impulso para la implementación de sistemas locales de gestión ambiental contribuyen a disponer de mecanismos para contrarrestar la causalidad de los factores de riesgo.

2. Riesgos en el marco de la problemática local

En la década del 60, la población distrital de Soritor era inferior a los 5 000 habitantes. Hacia 1991 pasó a tener 9 486 habitantes. Pero es en la década del 70 cuando se produce la mayor tasa de crecimiento de la población, llegando a 8,90% intercensal (1972-1981), uno de los índices más altos de la región, y entre los más importantes a nivel nacional. En aquella oportunidad, se determinó que 23% de los pobladores habían nacido en el distrito, y que 77% eran migrantes de departamentos vecinos, situación que en promedio se ha mantenido hasta la fecha.

La construcción de la Carretera Marginal de la Selva, hoy Fernando Belaúnde Terry, en los años 60, fue sin duda el principal y más poderoso impulso para la migración andina hacia el distrito, tanto como hacia todo el departamento de San Martín, lo cual modificó drásticamente el mapa demográfico de la región y distorsionó el uso de los recursos naturales, favoreciendo la configuración de situaciones de riesgo. Las principales zonas de las que proviene la población migrante corresponden a los departamentos de Cajamarca y la sierra de Piura, ambas zonas con una importante presencia minera que ha originado el desplazamiento de la población.

La creciente demanda de tierras para vivienda y desarrollo de cultivos ha llevado a una también creciente práctica de tala de árboles, perdiéndose la cobertura vegetal en zonas de protección que albergan fuentes de provisión de agua para el consumo humano y alteran la dinámica ecosistémica. Estos cambios han ido acompañados de una influencia de la cultura andina sobre la amazónica, que ha implicado el abandono de prácticas tradicionales locales, como la del cultivo en secano en pequeñas cantidades, a favor de prácticas vulnerables, como la mecanización de los humedales para el cultivo masivo del arroz. De este modo, la población migrante trae consigo una serie de patrones y conductas con respecto al aprovechamiento de los recursos naturales que en un contexto territorial distinto a la sierra peruana genera de manera acelerada diversas amenazas.



Foto 1: Zona deforestada en el Distrito de Soritor.
Fuente: Municipalidad Distrital de Soritor.

En términos biofísicos, las situaciones de riesgo configuradas están relacionadas con el deslizamiento de suelos erosionados por lluvias intensas que impactan directamente en áreas descubiertas y afectan el equilibrio del territorio. Los suelos cada vez más vulnerables ponen en riesgo a poblados del distrito y a sus medios de vida, pues al presentarse deslizamientos se pierden áreas cultivadas, viviendas e infraestructura de servicios. Las lluvias intensas y el arrastre de los suelos generan, en las partes

bajas del distrito, inundaciones en las tierras de cultivos de arroz, afectando también los medios de vida de la población en estas zonas. La pérdida de capacidad de infiltración de los suelos y los eventos de sequías disminuyen la disponibilidad del recurso hídrico para sus distintos usos.



Foto 2: Inundaciones en el distrito de Soritor.
Fuente: Municipalidad Distrital de Soritor.

Adicionalmente, se conoce el alto riesgo sísmico del distrito, por estar ubicado cerca de dos importantes fallas geológicas. Expresión de ello fue el terremoto de 1990, que ocasionó 29 muertos y serios daños a la economía, con pérdidas de 90% de la infraestructura de viviendas e infraestructura pública. Los daños causados estuvieron relacionados a las condiciones de vulnerabilidad de las viviendas construidas a base de tapias (paredes de adobes y tierra prensada) y techos de tejas. Esta tendencia fue interrumpida por el mencionado evento, modificándose los patrones constructivos con el uso de material noble (ladrillo y cemento) y los techos livianos de calamina, principalmente.

A esta situación se suma la baja capacidad de resiliencia, al no contar con instrumentos de gestión que favorezcan la incorporación de estrategias y mecanismos para la disminución del riesgo capaces de contribuir a utilizar eficientemente los escasos recursos disponibles y orientar de manera adecuada el crecimiento de la población y la ocupación del territorio.

3. Desarrollo de la experiencia

3.1 Conjunción de voluntades locales para el inicio de un proceso de ordenamiento territorial local

El desorden en la ocupación del territorio, el incremento de escenarios de riesgo y sus consecuencias en la población, tanto como la disposición de recursos naturales, generan un contexto particularmente problemático en el distrito, que por sus consecuencias sociales, económicas y ambientales se ubica como uno de los principales temas en la agenda de los diferentes actores y, en especial, del gobierno local. En este contexto, se inició el nuevo gobierno distrital para el período 2003-2006, con un alcalde sensibilizado en el tema a partir de su participación en espacios de diálogo y propuesta, en los que se planteó la necesidad de orientar los esfuerzos hacia un desarrollo sostenible que partiera de la atención de problemáticas locales. De hecho, si bien el interés estuvo principalmente centrado en el desarrollo económico, se entendió claramente que este solo sería posible en tanto existan capacidades locales de gestión y recursos naturales potenciales bajo condiciones mínimas de riesgo controlado.

A este interés se suma un equipo técnico que cumple funciones al interior del gobierno distrital, como encargados de las áreas relativas a planificación y presupuesto, medio ambiente y desarrollo económico. El equipo estuvo compuesto mayoritariamente por profesionales de Ingeniería Ambiental, quienes plantearon una propuesta técnica que partía del conocimiento de la problemática del territorio en sus diversos componentes, incluyendo amenazas y vulnerabilidades.

De esta manera, intereses políticos y técnicos van convergiendo al interior del gobierno

local, logrando la conformación de un equipo de trabajo que lidera y conduce el proceso a lo largo del período de gobierno. Así, ya en 2003, la propuesta concertada por quienes se encontraban a cargo del gobierno local fue puesta a consideración de la población, a partir de los espacios para la elaboración de los presupuestos participativos¹, lográndose una paulatina aceptación.



Foto 3: Tala indiscriminada en el Distrito de Soritor.
Fuente: Municipalidad Distrital de Soritor.

3.2 Preparación para atender el proceso

Durante la fase inicial de las acciones se encontraron limitaciones en la estructura orgánica al interior del municipio para atender y facilitar el proceso y, por tanto, se decidió modificar el organigrama de la municipalidad. Los primeros cambios consideraron la modernización del aparato gubernamental, el desarrollo de las capacidades del equipo técnico a cargo, así como la socialización e institucionalización del proceso en el gobierno local y la población.

Estas modificaciones incluyeron la creación de la Unidad de Planeamiento y Presupuesto, encargada de conducir los espacios de planificación del desarrollo y de participación y transparencia ciudadana. De igual modo, también se creó la División de Medio Ambiente, a cargo de conducir técnicamente

el proceso, equipada con los recursos tecnológicos básicos para la implementación del mismo (equipos informáticos, sistemas de posicionamiento geográfico, software, información, entre otros).

Si bien las voluntades locales se encontraban a favor de iniciar el proceso, los recursos disponibles en el gobierno local resultaban limitados, por lo cual se hizo necesario establecer diversas alianzas con socios estratégicos, como el Gobierno Provincial de Moyobamba, la Empresa Prestadora de Servicios de Moyobamba, el Gobierno Regional de San Martín, el Proyecto Especial Alto Mayo, la anterior gestión del Consejo Nacional del Ambiente (ahora Ministerio del Ambiente), GTZ, Soluciones Prácticas - ITDG, World Wildlife Foundation Perú y Asociación Amazónicas por la Amazonía. Todas estas instituciones aportaron con asistencia técnica y el cofinanciamiento de diversos estudios del territorio incluyendo la identificación de peligros y el análisis de riesgos. La población organizada, por su parte, participó brindando información en los diversos talleres y en los recorridos de campo.

La región San Martín presentaba una condición favorable para propuestas de esta índole, pues cuenta con normatividad y estudios dirigidos al ordenamiento territorial que incluyen la identificación de la vulnerabilidad, promoviéndose desde este nivel iniciativas en espacios locales. Fue favorable, además, el fortalecimiento de capacidades y la asistencia técnica brindada por organismos no gubernamentales y la cooperación técnica internacional.

Con ello, las propuestas conceptuales de los procesos de ordenamiento territorial van incorporando, primero en el discurso, y paulatinamente en la práctica, la gestión del riesgo, conformando una corriente de opinión, de

1. Espacios en los que la sociedad civil y autoridades deciden las prioridades a atenderse con los recursos disponibles en el gobierno local, según los procedimientos establecidos por el Ministerio de Economía y Finanzas.

discusión, y de propuesta e iniciativa en distintos niveles de la región, especialmente en grupos técnicos del gobierno regional y local, en las áreas de planificación, medio ambiente y territorio. A razón del desconocimiento de experiencias similares en otras regiones del país asociadas a la temática, el equipo técnico busca identificar algunas metodologías existentes en otros países de la región andina como Colombia y Bolivia.

3.3 Implementando mecanismos para conocer el distrito

En el año 2004 se inicia el proceso de ordenamiento territorial en la fase de diagnóstico, con el objetivo de orientar el desarrollo estratégico local y los programas de inversión a largo plazo, proyectando la fase de implementación del plan de ordenamiento territorial hasta el 2015. Como parte de las acciones iniciales, se elabora el plan de desarrollo concertado del distrito, en el que se incorporan aspectos vinculados con la disminución de riesgos de desastres. El proceso propone controlar el riesgo producto de prácticas que no incorporan las potencialidades y limitaciones del territorio, así como la participación ciudadana en la planificación del desarrollo. De ese modo, las acciones se concentraron en la generación de información y de diversos estudios y trabajos específicos, entre los cuales destacan:

- La mejora del nivel de detalle del estudio de zonificación ecológica económica ZEE para el distrito (de 1:250 000 a 1:100 000),
- El análisis participativo de riesgos,
- El estudio de accesibilidad a mercados.
- El estudio de servicios básicos.
- El inventario forestal exploratorio.
- La propuesta de ordenamiento forestal.

Los trabajos orientados a mejorar el nivel de detalle de la ZEE han tenido un énfasis en el espacio rural y, dentro de este, en el recurso forestal como principal potencial del distrito. No obstante, el objetivo de contar con un instrumento de gestión como el plan de ordenamiento territorial llevó a realizar previamente talleres participativos, facilitados por la Asociación Amazónicas por la Amazonía², que permitieron definir el *para qué* y el *por qué* e iniciar el proceso de ordenamiento territorial.

El informe técnico de ZEE contiene estudios de fisiografía, suelos, capacidad de uso mayor de tierras, geología, geomorfología, forestal, vegetación, uso actual de las tierras, a la par que evaluaciones y caracterizaciones de accesibilidad a mercados y sobre servicios básicos. Esta información se complementó y procesó, permitiendo identificar las áreas urbanas y de expansión urbana, así como las áreas de protección o de seguridad por riesgos, las áreas agrícolas y las áreas de conservación ambiental. En relación al riesgo, la ZEE incluye el componente de vulnerabilidad ante inundaciones y procesos erosivos³.

El análisis participativo del riesgo⁴ se realizó en los centros poblados con el apoyo

2. Asociación que trabaja procesos de ordenamiento e integración territorial, contribuyendo a la conservación de la diversidad biológica y la promoción del desarrollo sostenible. Maneja como líneas de acción: i) la conservación privada y comunal, ii) la zonificación ecoeconómica y el ordenamiento territorial, y iii) el desarrollo comunal y de econegocios.

3. Según el Decreto Supremo N° 087-2004-PCM del Reglamento de la Zonificación Ecológica Económica ZEE, se considera como uno de los criterios para la evaluación de las unidades ecológica económicas UEE el de vulnerabilidad, orientado a determinar las UEE que presentan alto riesgo por estar expuestas a la erosión, inundación, deslizamientos, huaycos y otros procesos que afectan o hacen vulnerables al territorio y sus poblaciones, así como los derivados de la existencia de fallas geológicas.

4. Para esta actividad, se utilizó como herramienta la Guía Metodológica de Análisis Participativo del Riesgo de Desastres para áreas rurales, elaborada de manera conjunta por el Proyecto Especial Alto Mayo, el Gobierno Regional de San Martín y GTZ. La metodología tiene como primera etapa el diagnóstico del ámbito de estudio; como segunda etapa, la revisión de información secundaria en relación a peligros, riesgos y desastres; la tercera etapa, de identificación de amenazas o peligros y factores de vulnerabilidad en el territorio, a partir de información recogida con participación de la población y en campo; una cuarta etapa es la de evaluación de la vulnerabilidad realizada en gabinete, a partir de una matriz; como etapa quinta, la elaboración de mapas (peligros, vulnerabilidad, riesgos) referida a transformar la información recolectada en representaciones gráficas; la sexta etapa está referida a la presentación de resultados; y, finalmente, la séptima etapa es la de la elaboración participativa de medidas para reducir vulnerabilidad.

del PEAM⁵ y PDRS-GTZ⁶ y consistió en la identificación participativa de amenazas y vulnerabilidades. La información disponible a partir de este trabajo, junto al estudio forestal apoyado por la WWF⁷, permitió la instalación de viveros forestales y su plantación en zonas de riesgo.

El análisis de amenazas realizado en la capital del distrito, en coordinación con Soluciones Prácticas - ITDG⁸, identificó los sismos como una de las principales amenazas. En términos de la disminución de la vulnerabilidad organizativa e institucional, ante este fenómeno, se desarrollaron capacitaciones dirigidas al Comité de Defensa Civil y los voluntarios que hubiere, además de proveerlos de equipos. Este trabajo permitió, además, la identificación y señalización de zonas seguras en la zona urbana.

El proceso de reconocimiento del territorio mostró la existencia de 23 poblados en la jurisdicción del distrito (más de 6 000 habitantes) que no estaban reconocidos oficialmente, iniciándose gestiones para su inclusión en el censo nacional del año 2005. Con ello se logra que esta población sea considerada oficialmente como ciudadanos del distrito. Este esfuerzo se vio recompensado con la transferencia del 215% más de recursos presupuestales provenientes del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN)⁹, hecho que repercutió en una mayor inversión en infraestructura económica, social, productiva e inversión ambiental destinada a las acciones de mitigación y prevención.

La información generada a partir de los distintos talleres realizados en la etapa de diagnóstico se constituyó en un elemento importante para la posterior formulación de la propuesta de plan de ordenamiento territorial. Este trabajo estuvo acompañado de la discusión conceptual y sensibilización de la población sobre la necesidad de optar por estrategias de desarrollo seguras que consideren la protección ambiental y alternativas para el control o reducción de las condiciones de riesgo.

3.4 Acciones orientadas a la gestión del riesgo en el distrito

Paralelamente a la producción de los estudios mencionados, el estudio de zonificación ecológica económica del gobierno regional (a escala 1:250 000) fue utilizado como base para apoyar acciones como el reconocimiento formal de centros poblados, incorporando como criterio la ubicación segura de viviendas; es decir, fuera de zonas vulnerables o de amenazas, contribuyendo con ello a la prevención y mitigación de riesgos. Esta información también fue incorporada como un criterio adicional para la priorización de proyectos en los presupuestos participativos, de modo que aquellos orientados a la instalación de infraestructura consideren el estar ubicados en zonas adecuadas.

De manera articulada, y con el apoyo de los promotores ambientales del Ministerio del Ambiente de la región, el equipo del gobierno

5. En la década del 80, con la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y la definición de objetivos y determinación de medidas para la estabilización de la economía, el gobierno decide impulsar los Proyectos de Desarrollo Rural, adquiriendo importancia los proyectos ubicados en la zona de selva, considerada como una importante frontera agrícola y despensa nacional. Dentro de este marco se crea el Proyecto Especial Alto Mayo, adquiriendo en 1990 la categoría de programa presupuestario, con personería jurídica, autonomía económica, financiera, técnica y administrativa. Posteriormente, se aprueba la operación de endeudamiento externo, destinada a financiar el proyecto Desarrollo Integral Alto Mayo, y se ratifica el acuerdo entre la República del Perú y la República Federal de Alemania para la realización del Proyecto Desarrollo Integral Alto Mayo, con vistas a la aplicación de estrategias destinadas a aprovechar de forma racional y sostenible los recursos naturales del agua, el suelo y los bosques.

6. Es un programa ejecutado por la cooperación técnica alemana y contrapartes peruanas de nivel nacional y regional. Promueve el desarrollo y fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil y de instituciones públicas del Perú, brinda capacitación y asesoramiento técnico, y apoya la implementación de medidas asociadas al manejo sostenible de los recursos naturales como factor clave para que la población pobre en áreas rurales locales y regionales en los departamentos de Piura, Cajamarca y San Martín, con la finalidad de que estas eleven la calidad de sus niveles de vida.

7. Es una organización independiente de conservación. Inicia su trabajo en el Perú durante los años 60. Ha colaborado en diversos aspectos en materia de conservación de biodiversidad y uso sostenible de los recursos naturales en el país, trabajando de manera participativa con organizaciones de bases y ONG locales.

8. Es un organismo de cooperación técnica internacional que contribuye al desarrollo sostenible de la población de menores recursos, mediante la investigación, aplicación y difusión de tecnologías apropiadas. Como parte de sus líneas de trabajo se encuentra la prevención de desastres.

9. El Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) es un fondo establecido en la Constitución Política del Perú, con el objetivo de promover la inversión en las diferentes municipalidades del país, con un criterio redistributivo en favor de las zonas más alejadas y deprimidas, priorizando la asignación a las localidades rurales y urbano-marginales del país.

local va implementando el sistema local de gestión ambiental¹⁰ para la recuperación y control del ambiente¹¹, elaborándose un plan de gestión planificación del desarrollo local. Igualmente se consideran acciones orientadas a controlar las condiciones de riesgo del distrito en términos de recuperación y protección ambiental, articuladas al ordenamiento del territorio.

Posteriormente, se hizo necesario la apertura de espacios de participación y vigilancia ciudadana como la Comisión de Gestión Ambiental Local (integrada por las diversas instituciones públicas y privadas del distrito) y la constitución del grupo técnico de Zonificación Ecológica Económica (ZEE) y Ordenamiento Territorial (OT), pues la promulgación de la ley de ZEE¹² y su reglamento durante el desarrollo del proceso, requirió que este se adecuara a lo establecido en la norma¹³.

En el año 2005, se ejecutó un programa de educación ambiental a nivel formal en los colegios de secundaria del distrito y a nivel no formal, a través de diversos talleres y charlas de sensibilización sobre gestión del riesgo, cambio climático y la protección de los medios de vida. Estas acciones despertaron interés en la población local por cuidar el ambiente y optar por nuevas actividades compatibles y adecuadas con el territorio; a partir de ello se vienen implementando parcelas con cultivos como el cacao, sacha inchi, entre otros.

Durante este período, se presentaron eventos de deslizamientos y situaciones de emergencia que llevaron al gobierno local a reubicar a un centro poblado de migrantes (180 personas aproximadamente) en espacios más seguros y cercanos al centro urbano del distrito.



Foto 4: Caída de puente y pérdida de infraestructura por lluvias intensas. Fuente: Municipalidad Distrital de Soritor.

3.5 Disposición para una continuidad

En el año 2006, siendo este un periodo preelectoral municipal, disminuyó la participación por conflictos sociopolíticos. Una vez transcurridas las elecciones, el equipo técnico desarrolló acciones para sensibilizar a las nuevas autoridades sobre la importancia de las acciones realizadas hasta el momento y la necesidad de darles continuidad. Ya en 2007 ingresó un nuevo equipo de autoridades al gobierno local para el período 2007-2011, quienes luego de informarse de manera más detallada sobre lo avanzado progresivamente fueron dando continuidad a las actividades respectivas, poniendo énfasis en la implementación de acciones a partir de la información disponible.

Con el respaldo político del gobierno local entrante, se toman los insumos generados en los talleres de construcción participativa de la propuesta de plan de ordenamiento territorial del distrito, los estudios y los aportes del equipo técnico local, y de la Comisión de

10. Constituye un conjunto de elementos administrativos y normativos que, dentro de la estructura orgánica del gobierno local, llevan a cabo la formulación de la planeación, instrumentación, control, evaluación y seguimiento de las acciones de protección, conservación del ambiente y de manejo adecuado de los recursos naturales, en coordinación con las instancias nacionales y regionales y con la sociedad civil local organizada.

11. El sistema de gestión ambiental local del Distrito de Soritor logra su certificación por el CONAM en 2006.

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

13. Ordenanza N° 013-2005-MDS, a través de la cual la Municipalidad Distrital de Soritor crea el grupo técnico de ZEE y OT del distrito, señalándose sus funciones, quiénes la conforman, la forma de elegirse, su periodo de gestión y otras orientaciones.

Gestión Ambiental Local, con la finalidad de ser sistematizados como parte de la consultoría dirigida a la mejora del nivel de detalle de la zonificación ecológica económica. Asimismo, se tiene previsto que el producto de este trabajo sea utilizado para la actualización de la propuesta de plan de ordenamiento territorial, y sea puesto a consideración de la población para sus aportes finales y su aprobación por ordenanza municipal. Adicionalmente, se tiene programado finalizar con la aplicación de la metodología para el análisis participativo del riesgo con apoyo del Proyecto Especial Alto Mayo. La culminación de la categorización de los centros poblados a través de su formalización forma parte de las actividades en curso.

3.6 Procesos clave de la gestión del riesgo y fases de incidencia

Se ha utilizado el enfoque de procesos organizativos aplicado a la gestión del riesgo desarrollada por PREDECAN, que considera que todos los procesos de la gestión del riesgo (prevención, mitigación, preparación, respuesta y recuperación) siguen las mismas fases en su planificación-gestión (dirección y coordinación, conocimiento, educación

e información, planificación, asignación de recursos, ejecución y control). La experiencia analizada ha incidido en los siguientes procesos de gestión del riesgo: prevención, mitigación, preparación ante la emergencia, respuesta a la emergencia y desastres, y recuperación. Cabe señalar que si bien estos cinco procesos de la gestión del riesgo se encuentran identificados como parte de la experiencia, la integración que se da entre aquel que corresponde a la gestión reactiva (preparación y respuesta) aún aparece débilmente articulado al de la gestión prospectiva (prevención) y correctiva (mitigación).

En los procesos relativos al prevenir y mitigar, la experiencia ha transitado de manera paralela por las siguientes fases de gestión: dirigir y coordinar, gestionar el conocimiento, informar, educar y comunicar, planificar y organizar acciones, procurar recursos, y ejecutar. En el proceso de preparación para la emergencia y respuesta, la experiencia ha transitado por las siguientes fases de gestión: dirigir y coordinar, informar, educar y comunicar, planificar y organizar acciones, y ejecutar. En el proceso de recuperar, la experiencia ha pasado por la fase de ejecutar. Todo ello, de acuerdo con lo expresado en el siguiente gráfico:

		FASES DE LA GESTIÓN DE LOS PROCESOS CLAVE						
		Dirigir y coordinar (desarrollo institucional y normativo)	Gestionar el conocimiento	Informar, educar y comunicar (incluye capacitación)	Planificar y organizar acciones (de intervención)	Procurar recursos	Ejecutar	Controlar (seguimiento monitoreo y evaluación)
Procesos clave de la Gestión del Riesgo	Prevenir el riesgo de desastre	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
	Mitigar el riesgo de desastre	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
	Preparar para emergencias	✓		✓			✓	
	Responder a emergencias y desastres	✓		✓			✓	
	Recuperar						✓	

Figura 2: Procesos clave y fases de la gestión del riesgo¹⁴. Fuente: Proyecto PREDECAN.

14. El detalle respecto de la manera en que la experiencia ha abordado cada uno de los procesos y sus fases se encuentra en la sección 4.3

4. Aprendizajes significativos

4.1. Involucramiento y potenciación de actores y recursos locales

Los actores y su involucramiento

La iniciativa de orientar esfuerzos que controlen y prevengan los riesgos generados en el distrito de Soritor, articulada al ordenamiento territorial, podría entenderse como producto de un encuentro de voluntades diversas. Por un lado, el ingreso al gobierno distrital de una autoridad interesada en impulsar el desarrollo del distrito de manera sostenible, que reconoce como necesario mitigar y prevenir las amenazas que se han ido configurando, atendiendo el deterioro ambiental y mejorando la capacidad de resiliencia de la población.

“(...) en eso se debe trabajar bastante para lograr que verdaderamente el ordenamiento territorial nos conduzca hacia el mejoramiento del nivel de vida de la población. (...). Nosotros en el país estamos invirtiendo los pocos recursos públicos en servicios y le hacemos la carreterita, la escuelita, la posta médica, el agua potable, mejoramos las calles; pero todas estas cosas no le llevan recursos económicos al bolsillo de la gente que es la causa por la que uno tiene que trabajar. De alguna manera le facilita la vida, pero no le cambia su situación económica... Hay mucha gente que tiene 15, 20 ó 100 hectáreas y sin embargo sigue siendo pobre y se sigue sintiendo pobre.”¹⁵

La voluntad política, de manera progresiva, va motivando el involucramiento e interés del cuerpo de regidores, quienes a través de actividades en campo conocen de cerca las condiciones de riesgo en las que se encuentra el

territorio. Por otro lado, también se involucra un equipo técnico con capacidades que, a pesar de haber formado parte de otras fórmulas políticas, es reconocido como competente para brindar el soporte al cambio deseado. Este equipo técnico orienta el proceso a seguir en términos metodológicos y operativos, identificando los cambios al interior de la estructura del gobierno local y los actores con los cuales se hace necesario establecer alianzas estratégicas.

“(...) con ellos [los del equipo técnico] establecimos unas conexiones mucho más directas, porque son ingenieros ambientales y aquí en la Subgerencia de Administración Territorial hemos tenido una muy buena experiencia de trabajar con ingenieros ambientales. El lenguaje es mucho más directo, se entiende qué es lo que queremos en el gobierno regional, que es regular el territorio, con el fin de regular el uso y ocupación del mismo (...).”¹⁶

De esa manera, las voluntades políticas y técnicas logran articularse para impulsar propuestas que aporten a la reducción del riesgo. La urgencia de atender la temática, la fluidez en la comunicación entre los técnicos y el alcalde, tanto como la posibilidad de conciliar intereses para complementarlos, permitió lograr una dinámica ágil en las actividades definidas.

Los deslizamientos desencadenados durante la temporada pluvial y la menor disponibilidad de los recursos hídricos contribuyeron a que la población tuviera una mayor disposición por informarse y participar. Esta disposición, que aportó al entendimiento del problema del riesgo, fue favorecida por la coyuntura de disminución del precio del café y la rentabilidad de su cultivo, con lo cual existía el interés de la población por conocer otras alternativas de producción

15. La cita corresponde a la entrevista realizada a Samuel Chuquista, ex Alcalde del Distrito de Soritor Soritor, Julio de 2008. Moyobamba.

16. La cita corresponde a la entrevista realizada a Wilfredo Pérez, Subgerente de Administración Territorial del Gobierno Regional San Martín. Moyobamba, julio de 2008. San Martín.

que, además de no deteriorar el ambiente, les reportarán beneficios económicos. De ese modo, el interés por reflexionar y atender las situaciones de riesgo, desde la población, se da en la medida que se siente directamente afectada o beneficiada.

El involucramiento de la población se dio principalmente a través de los agentes municipales de los centros poblados, quienes representan a la población en los espacios del presupuesto participativo, además de ser los encargados de establecer las coordinaciones con el gobierno local. En ese sentido, la participación de la población se ha dado de manera indirecta.



Foto 5: Talleres participativos con la población.
Fuente: Municipalidad Distrital de Soritor.

La participación de los diferentes actores, como autoridades, técnicos, población u organizaciones de apoyo, se modifica como producto del cambio de gobierno en el distrito para el período 2007-2011, pues el proceso de adaptación del nuevo gobierno hace que los avances sean más lentos. Sin embargo, una vez tomada la decisión de darle continuidad al proceso, se cuenta con la voluntad política por parte del alcalde y el equipo técnico de profesionales ambientales, quienes continúan trabajando según lo avanzado.

Los representantes de los centros poblados, conocedores de las acciones realizadas, mantienen su participación; no obstante, los

procesos de sensibilización e información de la población en su conjunto siguen siendo necesarios para garantizar su sostenibilidad.

Herramientas y recursos

El conocimiento y el entendimiento

Las metodologías sobre ordenamiento territorial e identificación y análisis del riesgo conocidas desde la formación profesional de los miembros del equipo técnico, así como las experiencias que se lograron conocer desde otros países, permitieron ir construyendo, innovando y ajustando en la práctica las herramientas disponibles. Aello se sumó el aporte metodológico brindado por organizaciones de desarrollo como la Asociación Amazónicas por la Amazonía, GTZ y WWF, además del apoyo técnico con que se contó desde el proceso de zonificación ecológica económica emprendido en el gobierno regional; cabe considerar, igualmente, que también hubo un interés individual por parte de los miembros del equipo técnico por continuar capacitándose en temas de ordenamiento territorial, gestión de cuencas y análisis de riesgo.

La experiencia muestra la posibilidad de contar con las herramientas necesarias para avanzar en la reducción del riesgo a través de la gestión del conocimiento, construyéndolas desde lo local, partiendo del conocimiento adquirido como profesionales, e incorporando otros disponibles y creados a partir de la experiencia en espacios similares. Este conocimiento brinda la posibilidad de elaborar propuestas orientadas a la planificación tanto prospectiva como correctiva del riesgo, pues se entienden los procesos de planificación como esenciales para abordar la temática de fondo.

Los espacios para la toma de decisiones a nivel local se constituyen en oportunidades para compartir diferencias en torno a cómo atender la problemática del riesgo y cuáles son las principales actividades a desarrollar

para disminuir la probabilidad de ocurrencia de desastres. Si bien la población es la que tiene la última palabra, las decisiones y los espacios pueden ser orientados por quienes se hacen cargo de facilitarlos; en este sentido, los técnicos podrán apoyar a la población para hacer un mejor reconocimiento de la importancia de atender la temática del riesgo. La conducción desde una visión integral de la problemática del riesgo hace posible que la población pase a distribuir los recursos de manera equitativa entre las diversas necesidades, entendiéndolas como igualmente importantes, constituyéndose en indicadores de maduración en la toma de decisiones. Para este caso la población entiende que es necesario disponer de recursos para la instalación de viveros, la generación de estudios específicos, el fortalecimiento de capacidades y la construcción de obras físicas.

Sensibilización y generación de compromisos

Las acciones de sensibilización se constituyen en un recurso y herramienta constante para el involucramiento de diversos actores en distintos niveles, no siendo la excepción el nivel local. Como parte de las acciones de sensibilización y capacitación promovidas desde el gobierno distrital con apoyo de distintas organizaciones, se favoreció la generación de compromisos por parte de la población, pero principalmente de sus representantes.

"(...) la agricultura... por una parte por la falta de orientación quizás, por desconocimiento de nuestros inmigrantes y nosotros mismos muchas veces, hemos hecho nuestra ocupación agrícola en forma no razonable. Entonces si empezamos a concientizar por intermedio nuestro y también de nuestros técnicos, que tienen ahora las municipalidades, entonces en coordinación con ellos creo que las cosas van a ir mejorando... Vamos a saber cómo manejar un bosque que hemos comprado o hemos

solicitado, que por desconocimiento lo hemos manejado mal." ¹⁷

Los mayores recursos económicos que el municipio ha podido captar del Fondo de Compensación Municipal, producto de la actualización de la información de los centros poblados y población que habita su jurisdicción, como la obtención de reconocimientos a través de concursos, ha permitido destinarlo al fortalecimiento de capacidades y a las acciones que contribuyen al ordenamiento territorial y la disminución del riesgo.

Procesos locales y cambios complementarios

El proceso para la certificación del sistema de gestión ambiental local, seguido a nivel del gobierno distrital, permite fortalecer la propuesta de ordenamiento territorial y de disminución de los factores de riesgo. Otros procesos estructurales como la reforma del Estado y la descentralización orientan e influyen en el gobierno local para asumir los desafíos del desarrollo sostenible del distrito.

Los cambios en la estructura organizativa de la municipalidad se convierten en un recurso que da la posibilidad de organizar al gobierno local de manera técnica y administrativa. De ese modo, se crean áreas o espacios como la Unidad de Planeamiento y Presupuesto, la División de Medio Ambiente y Desarrollo Económico Local, la Comisión de Gestión Ambiental, y el Comité Técnico de Zonificación Ecológica Económica y Ordenamiento Territorial. Las ordenanzas en cierto modo dan sustento y sostenibilidad a estos cambios y son un recurso adicional.

"Iniciamos tres procesos: un proceso de ordenamiento y modernización administrativa, un proceso de ordenamiento económico financiero y un proceso de ordenamiento del territorio." ¹⁸

17. La cita corresponde a la entrevista realizada a Crisemio Grández, Promotor de Salud. Soritor. Julio de 2008. Moyobamba.

18. La cita corresponde a la entrevista realizada a Samuel Chuquista, ex Alcalde del Distrito de Soritor. Soritor. Julio de 2008. Moyobamba.





Foto 6: Talleres en escuelas del distrito de Soritor.
Fuente: Municipalidad Distrital de Soritor.

Las orientaciones disponibles a nivel normativo que definen y conducen los presupuestos participativos se han constituido en un apoyo para los procesos de planificación iniciados desde los gobiernos locales, incluyendo las iniciativas participativas para impulsar acciones de disminución del riesgo. La Ley Orgánica de Municipalidades; que asigna competencias a los gobiernos locales para asumir el desarrollo sostenible, exige a las autoridades locales el tomar en cuenta los distintos aspectos que garanticen este desarrollo, para lo cual resulta imprescindible trabajar el componente del riesgo.

La información producida, la nueva estructura organizativa del gobierno local, la organización de la población y el soporte del sistema de gestión ambiental local, han dado la posibilidad de concertar y tomar decisiones para revertir las dinámicas que favorecen el desarrollo de amenazas. El territorio con potencial para la conservación y la instalación de recursos forestales permite la disminución de riesgos asociados a deslizamientos y a la disminución del recurso hídrico, además de superar las susceptibilidades de los suelos descubiertos.

4.2 Relación entre riesgo de desastre y desarrollo local

La motivación del gobierno local por incorporar el riesgo en la planificación del desarrollo,

parte de la identificación de actividades productivas que vienen poniendo en riesgo a la población y sus medios de vida, como consecuencia de la generación de amenazas y vulnerabilidades, limitando los alcances del ansiado desarrollo sostenible:

*"(...) cuando ya vemos que el café no produce conforme por su tiempo que ya tiene, por los años que ya tiene, entonces va aminorando la producción, y para tener mayor producción están optando por abrir más montañas y seguir sembrando más café (...); entonces para proteger el bosque se necesita asistencia técnica para manejar el café."*¹⁹

La identificación de riesgos por parte de la población se ha dado a partir de la reflexión y elaboración de mapas parlantes en los que se hace posible identificar las relaciones entre hombre y naturaleza, así como la construcción de riesgos implicada en esta relación. Producto de ello, la población migrante reconoce la necesidad de interactuar mejor con un medio distinto a su territorio de origen y con ello evitar la configuración de amenazas, mientras que la población originaria de la zona reconoce vulnerabilidades asociadas con la ausencia de instrumentos de planificación que permitan prevenir el riesgo.

Diferencias entre lo urbano y lo rural

Los riesgos se configuran de manera distinta en el espacio urbano y el rural. En el primero, el principal riesgo identificado está asociado a la actividad sísmica; en el segundo, la población se ve enfrentada a inundaciones, deslizamientos y sequías. Estas diferencias se traducen también en la percepción que la población tiene en relación con el riesgo, expresado en el interés y la manera de afrontarlo.

En el espacio urbano y desde el Comité de Defensa Civil se han identificado zonas seguras

19. La cita corresponde a la entrevista realizada a Crisemio Grández, Promotor de Salud. Soritor. Julio de 2008. Moyobamba.

en el distrito para la evacuación de la población, las que se encuentran señalizadas.

“Soritor es un distrito con alto riesgo de terremotos, de deslizamientos, nuestros suelos son bastante frágiles. Yo he vivido como seis terremotos, más o menos cada 10 años hay uno. Cuando estuve en la municipalidad tuvimos un desastre de asentamiento de suelos, hubo una semana de lluvias y tuvimos que reubicar un caserío porque empezó a hundirse, a rajarse la tierra como si hubiese habido un terremoto. Las grandes crecidas de los ríos es otro riesgo para las tierras productivas. Este es un tema amplio que requiere mucha inversión, pero sobre todo tener las ideas claras.” ²⁰



Foto 7: Viviendas de familias reubicadas por deslizamiento.
Fuente: Municipalidad Distrital de Soritor.

En el espacio rural, a pesar de que se tienen identificadas las situaciones de riesgo, el nivel de aceptabilidad en algunos sectores es alto, pues los deslizamientos presentados en la zona, que han afectado centros poblados enteros, no han servido como lección para otros ubicados en zonas de alto riesgo. No obstante, se tiene una disposición para cambiar las prácticas de producción y ocupación del territorio, principalmente desde la actividad agrícola, incidiendo en la disminución de las amenazas como factor de construcción riesgo.

Ordenamiento territorial y gestión del desarrollo

El proceso de ordenamiento territorial, a través del cual se buscaba atender la problemática del riesgo con la ubicación segura tanto de la población como de sus actividades productivas, permitió la incorporación del enfoque territorial al plan de desarrollo concertado y viceversa. De ese modo, la información de los estudios de zonificación ecológica económica a nivel regional y aquella recogida para mejorar el nivel de detalle de la ZEE distrital, han sido incluidas como criterios para la priorización de los proyectos en los presupuestos participativos, evitando en lo posible afectar el equilibrio en el territorio.

La zonificación ecológica económica (1:100 000)²¹ identifica tanto zonas de protección como de recuperación. En las zonas de protección se encuentran las áreas de conservación municipal, que representan 1,36% del territorio; estas se constituyeron en fuentes de extracción de madera y especies maderables de gran importancia comercial. La limitación más importante es la presión de la actividad de tala para el comercio de madera e instalación de pastos para la ganadería. Como uso recomendable para esta zona se ha definido el turismo, la conservación, la reforestación y la investigación.



Foto 8: Extracción ilegal de madera.
Fuente: Municipalidad Distrital de Soritor.

20. La cita corresponde a la entrevista realizada a Samuel Chuquista, ex Alcalde del Distrito de Soritor. Soritor. Julio de 2008. Moyobamba.

21. Zonificación ecológica económica del Distrito de Soritor. 2008.

Para la zona definida como de recuperación de tierras de protección, así como para las zonas de recuperación de tierras forestales asociadas con tierras para cultivos permanentes, se tiene establecido el 24,30% del territorio del distrito. Este territorio coincide con el ocupado principalmente por población inmigrante, en donde se desarrollan actividades productivas como la agricultura intensiva, pese a las condiciones adversas del relieve, favoreciendo la presencia de amenazas. Las limitaciones identificadas para la recuperación están relacionadas principalmente con la fuerte presión demográfica y el desconocimiento de la mayoría de la población aledaña sobre la capacidad de uso de estas tierras y las condiciones de riesgo que se generan al ocuparlas.

El uso de la información correspondiente a la zonificación ecológica económica a nivel regional para la categorización de centros poblados, y la definición de proyectos de infraestructura, sirve como una herramienta no solo para el ordenamiento territorial sino también para la gestión prospectiva del riesgo.

“El tema de cómo ubicarse, cómo implantar un caserío o incluso cómo construir su propia casa (...), nos dimos cuenta que más del noventa por ciento de las viviendas que llegan a una situación catastrófica es porque los mismos pobladores construían donde mejor les parece, con tal de estar arriba en la punta, pero sin darse cuenta que a la falda de esa pequeña altura había una quebrada que iba carcomiendo la tierra.”²²

Si bien el sistema de gestión ambiental local no consideraba como requisito el promover un proceso de ordenamiento territorial, las autoridades locales han visto necesario incluirlo como instrumento para el desarrollo sostenible, pues contribuye a los objetivos del sistema de evitar el deterioro ambiental.

“Al principio, estos temas de gestión ambiental sonaban como algo de otro mundo, porque la gente por lo general lo que pide es o su carretera o su posta médica, y no se enfocan a ver un asunto de un desarrollo planificado que sea sostenible. A veces se solicita lo que no es necesario.”²³

Como parte del plan de desarrollo concertado del distrito formulado para el periodo 2004 - 2011, se cuenta con cuatro ejes estratégicos:

- Desarrollo social e inclusión.
- Desarrollo económico.
- Desarrollo institucional y de capacidades.
- Recursos naturales y ordenamiento territorial.

En este último eje estratégico se considera como uno de los objetivos: identificar y tomar las medidas necesarias a fin de disminuir los daños causados por desastres naturales. Este objetivo aborda de manera específica la problemática del riesgo, mientras que los otros objetivos contribuyen a la temática en la medida que hacen referencia al desarrollo territorial equilibrado y sostenible, tanto como a la conservación del medio ambiente.

Los presupuestos participativos, facilitados por equipos técnicos de la municipalidad a cargo del proceso orientado al ordenamiento territorial y apoyados en grupos multidisciplinarios del gobierno local, han conducido a la población en la superación de la concepción que entiende la construcción de infraestructura como única forma de desarrollo. La disposición de la población para la priorización de acciones de fortalecimiento de capacidades y de actividades para la recuperación del territorio se da como producto de las acciones de sensibilización y capacitación, permitiendo la construcción de una cultura de prevención. Cabe señalar que como parte de los

22. La cita corresponde a la entrevista realizada a Etelvina Marin, ex regidora de la Municipalidad Distrital de Soritor. Soritor. Julio de 2008. Moyobamba.

23. La cita corresponde a la entrevista realizada a Jhon Paisig, Gerente Municipal del Distrito de Soritor. Soritor. Julio de 2008. Moyobamba.

avances en el Perú, en relación con la temática del riesgo, se tiene la incorporación del análisis de riesgo en el sistema nacional de inversión pública²⁴, aplicado para la asignación de recursos que disponen los gobiernos locales; sin embargo, no todas las actividades que se desarrollan en el distrito pasan por este sistema.

La propuesta de plan de ordenamiento territorial elaborado por el equipo técnico de la municipalidad distrital, además de recoger elementos del plan de desarrollo concertado, como los ejes de desarrollo y parte de los objetivos, identifica algunas políticas que favorecen de manera directa la temática del riesgo. Las políticas diseñadas son:

- Políticas y estrategias para la ocupación del suelo urbano, referidas a limitar la expansión urbana hacia las zonas agrícolas y otros lugares, en función de la protección de los ecosistemas naturales que bordean la ciudad, para equilibrar el sistema ecológico del territorio.
- Políticas y estrategias para la ocupación del suelo rural, en las que se considera conservar los recursos naturales y proteger el medio ambiente del área rural, restablecer y mantener un adecuado equilibrio entre el aprovechamiento económico de los recursos naturales de la zona plana y las cuencas hidrográficas del distrito, y la preservación físico biótica de las mismas, particularmente de los recursos hídricos. De igual modo, se pretende recuperar el espacio natural degradado y conservar el ambiente natural y construido de valor patrimonial para el distrito.
- Políticas ambientales aprobadas en el distrito, relacionadas a proponer la creación de áreas de conservación ambiental, coordinar con los diversos niveles de gobierno nacional, sectorial y regional, así como la correcta aplicación

local de los instrumentos de planeamiento y gestión ambiental, en el marco del sistema nacional y regional de gestión ambiental. Estos proyectos deben implicar modificar el estado natural de los recursos naturales y contar con el estudio de impacto ambiental con el detalle correspondiente.



Foto 9: Talleres para la construcción participativa de instrumentos de gestión.
Fuente: Municipalidad Distrital de Soritor.

Prácticas para la disminución del riesgo

Acciones orientadas a la mitigación del riesgo existente a través de prácticas correctivas van formando parte de la iniciativa de Soritor. Por ejemplo, la instalación de viveros forestales para la recuperación de la cobertura vegetal y retención de suelo, y el reconocimiento del área de conservación municipal en la microcuenca Urcuyacu —de donde proviene el agua para consumo humano del distrito seriamente afectado en épocas de lluvias— favorece el cambio en la dinámica de las relaciones entre la población y el medio físico.

“La mayor parte somos cajamarquinos y, como dicen cajamarquinos, lo echamos pero a veces trabajamos sin tener una mentalidad de que con el tiempo destruimos nosotros mismos nuestra naturaleza; porque a veces se tala la montaña

24. El Ministerio de Economía y Finanzas ha incluido como parte de los contenidos mínimos de los estudios de preinversión el análisis del riesgo; para ello, desde el año 2007, se dispone de un documento denominado “Pautas metodológicas para la incorporación del análisis de desastres en los proyectos de inversión pública”. En 2008, como parte de los procedimientos para la evaluación previa se cuenta con un “Protocolo de Evaluación” en el que también se considera examinar lo correspondiente al análisis del riesgo.

donde está la vertiente de agua y si se tala las aguas se apoca y ya no hay.”²⁵

El marco normativo que ha beneficiado el impulso de la incorporación del riesgo en el desarrollo considera la intervención de los siguientes aspectos: la Ley Orgánica de Municipalidades²⁶; el Reglamento de la ZEE²⁷, que en este caso específico está referido a la microzonificación; el Reglamento de la Ley de Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica²⁸, relacionada con el territorio, su ocupación y uso; y la Ley de Demarcación y Organización Territorial²⁹, vinculada a la organización del territorio y en la que se sustentaron las acciones de categorización de los centros poblados del distrito.

No obstante, se encuentra que las iniciativas locales de regulación del uso del territorio enfrentan limitaciones de carácter normativo, pues las restricciones en el uso del suelo definidas por el gobierno local no son consideradas en niveles nacionales. Adicionalmente, la ausencia de una normatividad que ordene los procesos migratorios limita las posibilidades de establecer un mayor control en la ocupación del territorio. Una normativa en ese sentido exigiría establecer límites principalmente a la ocupación permanente de otras regiones, promoviendo la organización de los grupos de migrantes para que tomen en cuenta las disposiciones locales frente a la ubicación de viviendas y el desarrollo de actividades productivas.

Para algunos, otras alternativas se encuentran en la propuesta de Ley de Ordenamiento Territorial, en cuya formulación han participado algunos actores de la Región San Martín. Para otros, la alternativa estaría en lograr una efectiva descentralización de competencias

y recursos provenientes del gobierno central hacia los gobiernos regionales y locales.

4.3 Gestión local del riesgo como proceso

Haciendo referencia a la Figura 2, presentada en la sección 3 del documento, en relación con los procesos clave y las fases de la gestión del riesgo en los que ha incidido la experiencia, detallamos sus aspectos importantes.

En lo referido al proceso clave de prevenir y mitigar el riesgo de desastre, se debe señalar que lo avanzado en cada una de las fases establecidas se ha realizado de manera articulada. En la fase de dirección y coordinación se encuentra que ella ha sido asumida por el gobierno local tanto política como técnicamente. Los cambios en la estructura organizativa de la municipalidad para atender el proceso permiten que el gobierno local tenga una unidad técnica a cargo del diseño y de la implementación, dando el soporte permanente a las diferentes actividades; esto da la posibilidad al gobierno local de promover el desarrollo sostenible, manteniendo la iniciativa.

La fase de *gestión del conocimiento* se trabajó principalmente a través de metodologías participativas para la identificación de amenazas y vulnerabilidades asociadas a la ocupación del territorio en términos de habitabilidad y de desarrollo de medios de vida como actividades productivas. Adicionalmente, se encuentra el estudio de zonificación ecológica económica a escala 1:100 000 en el que se considera el componente de vulnerabilidad según lo establecido en la normatividad vigente.

En la fase de informar, educar y comunicar, la experiencia estuvo orientada a talleres en

25. La cita corresponde a la entrevista realizada a Crisemio Grández, Promotor de Salud. Soritor. Julio de 2008. Moyobamba.

26. Ley 27972.

27. Decreto Supremo 087-2004-PCM.

28. Decreto Supremo 068-2001-PCM.

29. Ley 27795 del año 2002.

escuelas y colegios y con la población en general. Estas acciones son realizadas por el equipo técnico de la municipalidad, por profesionales de las instituciones y organizaciones que apoyaron la experiencia. A ello se suma el fortalecimiento de capacidades del equipo técnico para conducir las acciones necesarias.

Para la fase de planificar y organizar acciones se encuentra que parten del ejercicio de elaborar una propuesta de plan de ordenamiento territorial, articulándose al plan de desarrollo concertado y contribuyendo a orientar la ubicación segura de las acciones destinadas a promover el desarrollo del distrito, a la vez, define la necesidad de contar con disposiciones para la disminución de los daños causados por desastres.

La propuesta del plan de ordenamiento territorial incluye las políticas de desarrollo para la ocupación del suelo urbano y rural. Asimismo, se incluyen políticas ambientales aprobadas en el distrito; el plan de uso del suelo, que incorpora el criterio forestal; el plan de ocupación del territorio, que plantea un modelo de organización territorial que contiene áreas de conservación y protección; el modelo de organización territorial rural, con políticas de modernización y competitividad, programas y proyectos al corto plazo en el sector rural; y el modelo de organización territorial urbana, con sus respectivos planes y proyectos estratégicos. Finalmente, la propuesta plantea las estrategias de concertación, ajuste, implementación y monitoreo del plan de ordenamiento territorial.

Las acciones definidas como prioritarias para avanzar en el ordenamiento territorial y la disminución del riesgo fueron soportadas técnicamente con recursos tanto del gobierno local como a través de instituciones y organizaciones técnicas y de desarrollo, con lo cual se ejecuta la fase de procurar recursos. La disponibilidad de recursos económicos se

traduce en oportunidades para mejorar y ejecutar las actividades que el proceso requiere de modo continuo, favoreciendo el mantener la dinámica del proceso.

A partir de lo definido como prioritario se procede a la ejecución de acciones. En esta fase cabe indicar las diferencias entre lo avanzado para prevenir y mitigar el riesgo. En cuanto a prevenir se avanzó principalmente desde las acciones de educación y capacitación para la cultura de prevención, la categorización de centros poblados según su ubicación en zonas seguras y la priorización de proyectos de inversión bajo este mismo criterio. Desde la mitigación se reforestaron algunas zonas para disminuir los efectos ocasionados por deslizamientos y sequías, además de establecer zonas de conservación municipal.

En lo referido al proceso clave de preparar para emergencias, y responder a emergencias y desastres, la fase de dirección y coordinación es asumida principalmente por el Comité Distrital de Defensa Civil, y a través de este por el gobierno local.

La fase de informar, educar y comunicar se da a partir de las acciones de capacitación tanto para dicho comité como para los voluntarios. En la fase de ejecutar para preparar se instalaron señalizaciones de zonas seguras, educando a la población para seguir dicha pauta; y en responder se atendió y verificó a los damnificados por deslizamientos.

Para el proceso clave de recuperar, se encuentra principalmente la fase de ejecución, a través de la reubicación de afectados por deslizamientos.

“A los 15 años que se fundó ese distrito tuvimos un desastre. Una noche entera ha llovido y se derrumbaron nuestros terrenos, nos quedamos en una lomadita aislados (...). Decidimos que todos somos una sola familia y toda la

comunidad salimos o si no nos quedamos hasta el fin, y todos morimos en una sola parte (...). Al final nos hemos reubicado todos, con centro educativo y todo.”³⁰

Los procesos emprendidos a nivel nacional (descentralización y reforma del Estado), a nivel regional (problemática del riesgo a través del ordenamiento territorial) y a nivel local (certificación del sistema de gestión ambiental local) son entendidos como desarrollos que se van constituyendo en elementos de sostenibilidad para las acciones iniciadas.

“(…) cómo empiezas a juntar proceso: por una parte tienes un contexto donde se está implementando un sistema nacional de inversión pública; por otra parte, un sistema de gestión ambiental; por otra, un proceso de modernización del Estado; por otra, alguien quiere hacer zonificación, ordenamiento territorial; otro quiere hacer gestión de riesgos; por otra parte, hay una concesionaria forestal que está entrando por tus bosques de protección; por otra parte, tienes que asumir retos de demarcación territorial. Todos estos temas desde una unidad ambiental empiezan a mirar, concatenar, juntar componentes y armar un solo proceso.”³¹

Los procesos de carácter regional que han servido de soporte al nivel distrital, relacionados con la ZEE de la región³² y la categorización de centros poblados, si bien han impulsado y apoyado la sostenibilidad de las acciones en el distrito, es el propio gobierno local con sus particularidades el que lo lidera en su espacio.

El Plan de Gestión Ambiental y la Comisión de Gestión Ambiental, en la medida que se encuentran articulados al proceso de

ordenamiento territorial, forman parte de los elementos que facilitan la continuidad en los consensos construidos desde el gobierno local, su equipo técnico y la sociedad civil. Estos consensos han permitido la elaboración de ordenanzas y normas operativas (reglamentos, resoluciones, avisos, acuerdos, etc.) que han ido formalizando las decisiones tomadas en el camino.



Foto 10: Señalización para emergencias frente a sismos.
Fuente: Municipalidad Distrital de Soritor.

Se reconoce que los avances logrados han sido posibles por el nivel profesional del equipo, su compromiso personal y el convencimiento de la necesidad de destinar tiempo y esfuerzo para avanzar en los objetivos trazados en concordancia con las necesidades de la población. La posibilidad de reconocer las experiencias de cada miembro del equipo técnico para capitalizarlas y lograr trabajar de manera conjunta favorece el alcance de los objetivos a nivel técnico. El provenir de una misma especialidad permite que los técnicos manejen un mismo lenguaje, se comuniquen de manera más efectiva y se den acuerdos más ágiles, favoreciendo así la continuidad del proceso. Bajo este esquema de trabajo el equipo técnico forma parte de la Comisión Técnica Regional de Zonificación, apoyando además en la orientación de otras iniciativas que se generan

30. La cita corresponde a la entrevista realizada a Javier Pérez, poblador del centro poblado de San Lorenzo. Soritor. Julio de 2008. Moyobamba.

31. La cita corresponde a la entrevista realizada a Ever Rimarachín, ex Jefe de Unidad de Planeamiento y Presupuesto de la Municipalidad Distrital de Soritor. Soritor. Julio de 2008. Moyobamba.

32. Ordenanza Regional N° 012-GRSM/CR, del 20 de julio de 2006, que aprueba la Zonificación Ecológica Económica de la Región de San Martín.

a nivel de la región San Martín, lo que contribuye a la sostenibilidad de la experiencia.

Los procesos y normas dadas a nivel regional y local van entrando en confrontación con decisiones de nivel nacional, quedando abierta la pregunta de quién hace qué. Una muestra de esta situación han sido las disposiciones dadas a nivel regional y local para el proceso de categorización de los centros poblados, restringiendo la ocupación del territorio. Frente a ello, se tienen las disposiciones de nivel nacional para la titulación de tierras en las que las instituciones competentes otorgan títulos de propiedad, o concesiones forestales, mineras y energéticas, sin considerar los esfuerzos de control del riesgo a nivel regional y local.



Foto 11: Zona deforestada en el distrito de Soritor.
Fuente: Municipalidad Distrital de Soritor.

*“A veces no entendemos también nosotros la concesión de las montañas a las empresas a las que se vende de otros países. Ese es un tema en el que hay una gran desventaja para nosotros como campesinos, los agricultores. En ese caso, los que están allá podrían decir que hacen esas cosas y nosotros cuando tumbamos una pequeña parcela de repente pues hay un juzgamiento. Pero los que están allá venden una cantidad, pues; por decir, querían tumbiar una montaña virgen para reforestar, pero nosotros decimos porque no reforestamos por acá estos sitios que están solitos.”*³³

*“(…) se tienen que respetar los instrumentos de nivel regional porque no se respetan. Eso tiene que quedar claro porque siguen saliendo normas como si ningún departamento o ningún distrito o provincia hubiese hecho sus instrumentos de planificación territorial, y los tienen.”*³⁴

De otro lado, se reconocen normas nacionales que no se aplican a nivel local, en razón de que estas no han tomado en cuenta el conocimiento local, no solo el tradicional sino aquel que se ha ido generando en la actualidad.

4.4. Articulación con niveles de gestión extralocales

Las acciones realizadas en el marco de la experiencia han partido de la articulación con el gobierno provincial y regional, instituciones de desarrollo, principalmente ONG, y la cooperación técnica internacional, además de aliados estratégicos. La estrategia pasaba por superar los limitados recursos disponibles; en tanto el equipo técnico iba definiendo el camino a seguir, buscaba el apoyo necesario desde las instituciones que trabajaban en el ámbito. Cabe señalar que las relaciones establecidas entre los profesionales vinculados a la ingeniería ambiental que se encontraban en estos diferentes espacios contribuyeron a establecer contacto con cada uno de estos actores.

En el caso del gobierno regional se tiene un escenario particular. En la región San Martín se han desarrollado desde inicios de la presente década iniciativas orientadas a generar insumos para el ordenamiento territorial y el control del deterioro ambiental, mejorando las metodologías y estrategias, e incluyendo la incorporación del análisis de riesgos, teniendo como eslogan “región verde”. Estos esfuerzos promovidos desde los distintos niveles de gobierno al interior

33. La cita corresponde a la entrevista realizada a Juan Guevara, agente municipal del centro poblado de Santo Domingo. Soritor. Julio del 2008. Moyobamba.

34. La cita corresponde a la entrevista realizada a Karina Pinasco, Amazónicas por la Amazonía. Soritor. Julio del 2008. Moyobamba.

de la región aparecen también asociados e incorporados a las propuestas de gobierno de un movimiento político local, que además de estar al frente del gobierno regional, cuenta con la mayor representatividad en la región en su conjunto, lo que expresa el posicionamiento de esta necesidad en las agendas políticas y una mayor posibilidad de que se mantenga. En el caso del gobierno local de Soritor, a pesar de ser una excepción por no pertenecer a esta organización política, se ve de igual modo alineado a la política regional.

La región San Martín, y de manera más específica la cuenca del Alto Mayo, ha dado inicio a experiencias de ordenamiento territorial desde gobiernos distritales como el de Nueva Cajamarca, que inicia un proceso apoyado por la cooperación internacional e instituciones de desarrollo. Así también, el gobierno regional emprendía casi de manera paralela al distrito de Soritor un conjunto de acciones para la ZEE a nivel regional.

El interés por articularse al gobierno regional parte principalmente de la oportunidad encontrada en la Subgerencia de Administración Territorial de la región, para impulsar iniciativas que permitan darle el soporte necesario al proceso distrital.

*“Esa es la ventaja que tiene Soritor. Ellos siempre han liderado su proceso, nosotros simplemente hemos hecho un acompañamiento. Esa es la diferencia con otros casos en los que el gobierno regional tiene que motivar, estar permanentemente, hasta que empiecen a caminar solitos.”*³⁵

Para el gobierno regional, el interés en apoyar este proceso estaba orientado a ir conociendo los aprendizajes obtenidos a partir del proceso de ZEE en el distrito, además de lograr cumplir

con las metas para la categorización de centros poblados a nivel regional, que facilite la priorización de proyectos de inversión asociados a grupos en centros poblados que hayan recibido dicha categoría.

Desde el Proyecto Especial Alto Mayo (PEAM) se ha apoyado en el análisis participativo del riesgo de desastres según la metodología disponible³⁶ a nivel institucional, con el apoyo de la GTZ. Por su parte, desde el gobierno provincial, específicamente en el área de medio ambiente, se encuentra un soporte significativo para la gestión ante el gobierno regional del apoyo en estudios específicos que complementen la ZEE; al Área de Medio Ambiente, relativamente nueva, le resultaba interesante apoyar las iniciativas en el ámbito de la provincia. En este caso, existía además un interés de la Empresa Prestadora de Servicios de Agua Potable de Moyobamba (dependiente del gobierno provincial) en la problemática del recurso hídrico en la microcuenca Urcuyacu, por ser la abastecedora de agua a la población del distrito, ya que se evidenciaba la disminución de la cantidad y pérdida de calidad de dicho recurso. Esta problemática logra ser atendida a través del establecimiento del área de conservación municipal en la microcuenca.

En el caso de las ONG con las cuales se trabajó de manera conjunta se encuentra Soluciones Prácticas ITDG y la Asociación Amazónicas por la Amazonía. Con ITDG se desarrollaron acciones en el marco de un proyecto orientado a la protección de medios de vida, desde el cual se logran identificar peligros, principalmente en el área urbana a través de talleres participativos, definiendo las zonas seguras para su rápida ubicación frente a amenazas sísmicas, y formando grupos de gestión de riesgos en las instituciones educativas con estudiantes y profesores.

35. La cita corresponde a la entrevista realizada a Wilmer Pérez, Subgerente de Administración Territorial del Gobierno Regional de San Martín. Moyobamba. Julio de 2008. San Martín.

36. Esta metodología se refiere a la Guía Metodológica de Análisis Participativo del Riesgo de Desastres para Áreas Rurales, trabajada de manera conjunta por el PEAM y GTZ en el 2007.

Adicionalmente, se fortalecieron el Comité de Defensa Civil y sus brigadistas, implementándolos con instrumentos e indumentaria. En zonas rurales, dada la problemática asociada a la deforestación, la consecuente pérdida de suelos fértiles, la disminución de la disponibilidad de recurso hídrico y, con ello, la construcción de amenazas, apoyaron en la instalación de viveros.

La Asociación Amazónicas por la Amazonía apoyó en la conducción metodológica para el proceso y la elaboración de instrumentos de planificación estratégica orientados a la elaboración del plan de ordenamiento territorial, pues el equipo técnico de esta organización venía de una experiencia previa en el distrito de Nueva Cajamarca, con lo cual disponían ya de un paquete metodológico. Para ello, se desarrollaron diversos talleres a nivel del distrito con diferentes actores, de modo tal que ello les permitiera definir la visión del plan de ordenamiento territorial.

Se suma a este apoyo el Ministerio del Ambiente, a través de sus promotores ambientales en la región San Martín, quienes acompañaron y apoyaron al gobierno local y en especial a su equipo técnico, en el cumplimiento de los requisitos para la obtención de la certificación del Sistema de Gestión Ambiental Local. Esta relación ha permitido que los avances en la zonificación ecológica económica (mejoramiento del nivel de detalle de la ZEE regional) reciba el apoyo técnico de esta institución³⁷.

Desde la cooperación internacional existen dos actores, la World Wildlife Foundation (WWF) y la GTZ, a través del Proyecto Especial Alto Mayo (PEAM). En el caso de la WWF, el apoyo brindado permite hacer un levantamiento de información en campo para el desarrollo de un inventario forestal georreferenciado, aportando al estudio

de la ZEE. Por su parte, GTZ, durante el 2006, brindó apoyo para la capacitación en temas vinculados al ordenamiento territorial y gestión del riesgo dirigidos principalmente al gobierno local y la sociedad civil.

Cabe indicar que la generación de información a partir del apoyo brindado, en algunos casos, no llega a ser compartida, limitando las posibilidades de que pueda ser incluida de manera ordenada y clara por el gobierno local en los procesos que se van impulsando. Con ello se hace necesario que parte de los compromisos formales adquiridos incluyan el compartir abiertamente dicha información.

Desde la cooperación internacional existen dos actores, la World Wildlife Foundation (WWF) y la GTZ, a través del Proyecto Especial Alto Mayo (PEAM). En el caso de la WWF, el apoyo brindado permite hacer un levantamiento de información en campo para el desarrollo de un inventario forestal georreferenciado, aportando al estudio de la ZEE. Por su parte, GTZ, durante el 2006, brindó apoyo para la capacitación en temas vinculados al ordenamiento territorial y gestión del riesgo dirigidos principalmente al gobierno local y la sociedad civil.

Cabe indicar que la generación de información a partir del apoyo brindado, en algunos casos, no llega a ser compartida, limitando las posibilidades de que pueda ser incluida de manera ordenada y clara por el gobierno local en los procesos que se van impulsando. Con ello se hace necesario que parte de los compromisos formales adquiridos incluyan el compartir abiertamente dicha información.

"Son esas cosas que lamentablemente suceden (...); generan trabajos pero no se apropian, no es parte del municipio." ³⁸

37. Segundo Plan Operativo Bienal. Zonificación Ecológica Económica y Ordenamiento Territorial. 2008 - 2010. Consejo Nacional del Ambiente. 2008. p.28.

38. La cita corresponde a la entrevista realizada a Ozman Altamirano, funcionario del Programa de Desarrollo Rural Sostenible-GTZ. Moyobamba. Julio de 2008. San Martín.



Los mecanismos establecidos para la coordinación entre estos actores han partido principalmente de la firma de convenios, favorecidos en algunos casos por las relaciones de confianza entre profesionales de una misma especialidad. El lenguaje común entre los profesionales de las ciencias ambientales ha hecho posible la rápida comprensión y entendimiento de los objetivos que desde ambos lados se perseguía.

*"(...) que los técnicos y facilitadores tengan la habilidad de demostrar que esto es útil, que sirve que funciona y creértela también... no hay que buscar el currículum de las personas sino la actitud, porque si tú no te crees esto, tú no te comes esto."*³⁹

Los compromisos asumidos entre ambas partes se mantienen en la medida en que estos se cumplen según lo acordado. La voluntad política en el distrito de Soritor para impulsar el proceso en su conjunto se constituyó en un elemento importante para encontrar una respuesta positiva en las instituciones, pues de manera implícita se considera como un requisito en algunas de las organizaciones de desarrollo para el apoyo a procesos locales.

De igual modo, los cambios en el equipo técnico del gobierno local solo en pocos casos han significado dificultades en la coordinación entre los actores, pues los elementos antes mencionados han permitido superarlas.

Las diferentes organizaciones que apoyan la experiencia encuentran en la población de Soritor una mayor disposición para participar de las diferentes actividades, facilitando el logro de los objetivos planteados. El aprovechamiento desde los actores locales en cuanto al apoyo recibido ha permitido que los avances de la experiencia,

en algunos casos, superen otras apoyadas desde estos agentes del desarrollo. Estos actores, como agentes externos, se constituyen en impulsores de procesos similares en el ámbito de la región San Martín, generando que cada vez más se reconozcan iniciativas apoyadas de manera directa y permanente por estas organizaciones o de manera puntual y específica.

5. Apuntes finales

5.1 Aprendizajes

Los procesos de desarrollo en general, incluyendo los que incorporan la gestión del riesgo, demandan establecer un equilibrio entre los intereses políticos y técnicos, y entre estos y los intereses de la población. El interés político y de la población es posible en tanto que los beneficios económicos de la disminución del riesgo se logran evidenciar con claridad; ello va articulado indefectiblemente a procesos de información y sensibilización, pues no se ejecuta lo que no se conoce.

En los espacios locales el encuentro o confluencia de voluntades tiene mayores posibilidades, reconocerlas para su aprovechamiento en la gestión del riesgo es una habilidad que se va desarrollando y da la posibilidad de generar iniciativas diversas.

El mejorar el conocimiento de la realidad local y su territorio se traduce de manera progresiva en cambios de actitudes y prácticas, que van desde la planificación hasta la implementación de acciones puntuales, adquiriendo un carácter integral. Estos son considerados beneficios de la generación del conocimiento, para controlar situaciones de riesgo futuro.

39. La cita corresponde a la entrevista realizada a Karina Pinasco, de la Asociación Amazónicas por la Amazonía. Moyobamba. Julio de 2008. San Martín.

Las acciones de generación de información y el constante intercambio de saberes entre el equipo técnico y la población va generando una relación empática y horizontal que enriquece los resultados del proceso. De igual modo, el entendimiento de la información por parte de la población hace que su participación en espacios de toma de decisiones vaya modificándose, contribuyendo a que la distribución de los recursos sea más equitativa en términos que permiten atender los distintos elementos del desarrollo, incluyendo la problemática del riesgo.

Las competencias de los gobiernos locales para realizar cambios en las estructuras organizativas y emitir ordenanzas que logran ser aprovechadas en beneficio de los procesos de cambio se convierten en recursos orientados a impulsar y atender nuevas demandas, como el controlar las amenazas cada vez más crecientes.

Es sabido que los procesos de planificación, incluyendo aquellos que incorporan la gestión del riesgo, comprenden etapas que no necesariamente son lineales y que además requieren de tiempo. Por ello, y para demostrar a la población en el corto plazo sus beneficios, exige que estos vayan acompañados de acciones puntuales en beneficio del objetivo general. El que la población identifique beneficios va generando un sentido de pertenencia y de compromiso con respecto al proceso y sus resultados.

El interés y voluntad política local también se logra a partir de la dinámica que van adquiriendo iniciativas similares en niveles mayores de gobierno. La experiencia muestra de manera expresa las relaciones tanto positivas como negativas que se establecen entre los distintos niveles de gobierno: por un lado, macroprocesos o proceso paralelos que le brindan soporte y hacen posible concretar iniciativas locales de gestión del riesgo, lo que permite superar dificultades técnicas y de recursos; por otro

lado, la promoción de la inversión, el proceso de descentralización aún no culminado, y el interés por solucionar rápidamente problemas sociales, terminan por restringir los avances en el tema a nivel local.

Procesos como los seguidos para la gestión ambiental local, implementándose en la actualidad por distintos gobiernos locales, pueden constituirse en una oportunidad para apoyar procesos de gestión local del riesgo, en tanto se puedan incorporar elementos específicos que contribuyan a la incorporación de la temática.

5.2 Logros y limitaciones

Se ha realizado el análisis participativo del riesgo para los centros poblados del distrito, lo cual permite ir definiendo orientaciones para su control a nivel del gobierno local.

La generación de información, el delineamiento de políticas como parte de la propuesta de plan de ordenamiento territorial, el plan de gestión ambiental, y el plan de desarrollo concertado, se van constituyendo en los primeros esfuerzos con miras a una gestión local del desarrollo que considera el riesgo de manera transversal.

Los avances en el fortalecimiento del Comité Distrital de Defensa Civil han permitido recuperar el interés y reconocer el rol que asume para los procesos clave de la gestión del riesgo referidos a preparación y respuesta frente a emergencias; sin embargo, requiere que se articule al proceso conjunto de la gestión del riesgo entendido como la propuesta mayor.

Los procesos que de cierto modo son novedosos en su aplicación, como el de ordenamiento territorial y análisis de riesgo, encuentran ciertas dificultades en su implementación, asociadas con la poca disponibilidad de aprendizajes a partir de la aplicación de las metodologías existentes en espacios similares. Sin embargo,

la necesidad de ponerlos en marcha brinda la posibilidad de innovar y mejorar su aplicación. Se suma a ello el no contar con un marco normativo específico para el ordenamiento territorial y para la temática del riesgo que, promovidas en un contexto de descentralización y desde el aparato del Estado, encuentran facilidades pero también dificultades en su implementación y alcance. No obstante, es posible aprovechar otros recursos normativos existentes capaces de constituirse en un soporte. Un recurso normativo que sirvió de soporte para esta experiencia es el relacionado a la facultad de los gobiernos locales para el reconocimiento de áreas de conservación municipal, lo cual fue anulado recientemente⁴⁰.

5.3 Sostenibilidad y réplica

La posibilidad de formalizar e institucionalizar las decisiones locales a través de las ordenanzas permite, de cierto modo, garantizar la sostenibilidad del proceso; de igual modo, la formalización de espacios de participación y concertación, como soporte orgánico que alimenta el proceso y los instrumentos de gestión que se construyen, contribuye también a ello.

Los equipos técnicos o profesionales al interior de los gobiernos locales, que incorporan la problemática del riesgo en el desarrollo y que trabajan bajo una misma filosofía, favorecen su sostenibilidad. Estos equipos entienden el importante rol que asume la población en las acciones que se realizan tanto para legitimarlas como para darles sostenibilidad.

Los cambios de gobierno por lo general afectan los ritmos de los procesos, haciéndolos en unos casos más lentos y, en algunos otros, estancándolos. La posibilidad de que el gobierno entrante reciba de manera efectiva la información vinculada a la problemática y análisis del riesgo, como las propuestas de solución, incluyendo los mecanismos que permitan dar continuidad rápidamente a lo realizado, es un elemento a considerar en los ejercicios locales. En este aspecto, el factor confianza resulta preponderante, pues por lo general quienes asumen un gobierno entran con un alto nivel de desconfianza frente a lo dejado por el gobierno anterior, y la manera de superarlo reposa en la posibilidad de brindar toda la información necesaria a un nivel de detalle que evite dejar vacíos.

40. Decreto Supremo N° 015-2007-AG, por el cual modifican el Reglamento de Ley de Áreas Naturales Protegidas, no se retira esta atribución a los municipios y no considera la categoría de área de conservación municipal.

Referencias bibliográficas

Consejo Nacional del Ambiente. 2008. Segundo Plan Operativo Bienal. Zonificación Ecológica Económica y Ordenamiento Territorial. 2008 - 2010.

Municipalidad Distrital de Soritor. 2004. Plan de Desarrollo Concertado (2004-2006). Moyobamba.

Municipalidad Distrital de Soritor. 2004. Proyecto: Proceso participativo para la microzonificación ecológica económica y ordenamiento territorial del distrito de Soritor.

Municipalidad Distrital de Soritor. 2005. Plan de Gestión Ambiental del Distrito de Soritor. Moyobamba.

Municipalidad Distrital de Soritor. 2008. Zonificación Ecológica y Económica del Distrito de Soritor. Resumen sobre la base de la zonificación ecológica económica el Alto Mayo. Moyobamba.

Publicaciones de la serie:

“Experiencias significativas de desarrollo local frente a los riesgos de desastres”

COMUNIDAD ANDINA

- Reducción del riesgo de desastres en el ámbito local: Lecciones desde la subregión andina.
- Local disaster risk reduction: Lessons from the Andes.

BOLIVIA

1. Proyecto piloto participativo en gestión local del riesgo de desastres en el municipio de San Borja.
2. Investigación participativa comunitaria: Estrategia agroecológica y seguro agrícola para la reducción de riesgos en el Altiplano Norte de Bolivia.
3. Aproximación a la gestión del riesgo en La Paz a través de un estudio de resiliencia frente a desastres en cinco barrios de la ciudad.
4. Gestión forestal comunal y gestión del riesgo como estrategias para el desarrollo territorial integral en el territorio comunitario de origen Monte Verde.
5. Seguridad alimentaria en el municipio de Ravelo, Potosí: Una oportunidad para indagar la relación entre riesgo cotidiano-riesgo de desastre y desarrollo local.

COLOMBIA

1. Proyecto piloto participativo en gestión local del riesgo de desastres en el municipio de Los Patios.
2. La gestión local del riesgo en una ciudad andina: Manizales, un caso integral, ilustrativo y evaluado
3. Prevención y reducción de riesgos a través de los instrumentos de planificación territorial en Bogotá.
4. Cosmovisión del pueblo indígena Nasa en Colombia: Reducción integral de los riesgos, planificación y desarrollo sostenible.
5. El conocimiento como hilo conductor en la gestión ambiental del riesgo en el departamento de Risaralda.

ECUADOR

1. Proyecto piloto participativo en gestión local del riesgo de desastres en el cantón Portoviejo.
2. Desarrollo territorial del cantón Penipe: Previniendo las consecuencias de la activación del volcán Tungurahua.
3. Control de inundaciones: Desarrollo urbano de la ciudad de Babahoyo.
4. Sembrando Agua. Manejo de microcuencas: Agua para la parroquia Catacocha y las comunidades rurales.
5. Proyecto Rikuryana: Respuesta comunitaria a la emergencia y mitigación de desastres en la provincia de Imbabura.

PERÚ

1. Proyecto piloto participativo en gestión local del riesgo de desastres en el distrito de Calca.
2. Gestión concertada y sostenible del territorio y la biodiversidad en las subcuencas altas del río Ocoña para la superación de la pobreza.
3. La asociatividad municipal como estrategia para la superación de condiciones de riesgo en los distritos de la provincia de Ayabaca.
4. Proyecto Raíz: De la emergencia a la recuperación y protección de medios de vida afectados por heladas en el distrito de Caylloma.
5. Plan de ordenamiento territorial del distrito de Soritor: Voluntades locales en práctica.

ISBN: 978-9972-787-93-5



9 789972 787935



www.comunidadandina.org



COMISIÓN EUROPEA



Apoyo a la
Prevención de Desastres
en la Comunidad Andina

COMUNIDAD ANDINA
CAPRADE



COMUNIDAD ANDINA
SECRETARÍA GENERAL

