

EL CEPMA SAN MARTÍN

*Una experiencia de participación y concertación local
para la gestión ambiental de Tarapoto*

El CEPMA San Martín

Una experiencia de participación
y concertación local para
la gestión ambiental de Tarapoto

Enrique Ágreda Sánchez



ÁGREDA SÁNCHEZ, Enrique

El CEPMA San Martín: una experiencia de participación y concertación local para la gestión ambiental de Tarapoto / Enrique Ágreda Sánchez.-- Lima: ITDG, 2000
x, 105 p.; ilus., mapas, planos.

**GESTIÓN AMBIENTAL / PLANIFICACIÓN AMBIENTAL /
PARTICIPACIÓN SOCIAL / DIAGNÓSTICO / CONCERTACIÓN / PE:
SAN MARTÍN, TARAPOTO**

113 / A29

Clasificación SATIS / Descriptores OCDE

ISBN de la presente edición 9972 47 061-X

Hecho el depósito legal No. 2000-0032

Razón social: Intermediate Technology Development Group, ITDG-Perú

Domicilio: Av. Jorge Chávez 275, Miraflores. Casilla postal: 18-0620. Lima 18, Perú

Teléfonos: 444-7055, 446-7324, 447-5127. Fax: 446-6621

postmaster@itdg.org.pe www.itdg.org.pe

© 2000, **Intermediate Technology Development Group, ITDG-Perú**

Autor: Enrique Ágreda Sánchez

Edición: Soledad Hamann

Producción: Pilar Coloma

Revisión y coordinación: Carlos Frías

Corrección de estilo: Diana Cornejo

Viñetas: Arte popular con plumas de la provincia de San Martín

Preprensa y artes: Víctor Mendivil

Fotografías: Archivos CEDISA, ITDG-Perú

Gráficos: Instituto Nacional de Desarrollo Urbano,
Municipalidad Provincial de San Martín

Edición y producción: Lima, ITDG-Perú, 2000

Impresión: Tarea, Asociación Gráfica Educativa

Impreso en Perú

*"Sin prisa a comprometerme en cualquier proyecto
de colonización con el propósito de desarrollar los recursos
del valle del Amazonas,*

*creo que debería dirigir la atención de los colonizadores
hacia este distrito de Tarapoto.*

*Éste tiene más ventajas que cualquier otro que conozco:
es saludable, fértil y libre de la tormenta de mosquitos y simúlidos.*

*Se puede obtener trigo de las tierras altas que lo rodean;
el ganado prospera bien;
y su café, tabaco, caña de azúcar, arroz y maíz
son de buena calidad.*

*Es verdad que las naves no pueden llegar hasta Shapaja,
el puerto del pueblo de Tarapoto,
pero se podría abrir un buen camino de este pueblo
a dieciocho millas de Chazuta, por medio del cual las naves
de cinco pies de calado podrían llegar a la parte más baja del río
y las de cualquier calado a las aguas más profundas.*

*Tarapoto está situado en una planicie de veinte millas de diámetro,
se encuentra a setenta millas de Moyobamba, la capital de la provincia,
una ciudad de 7000 habitantes; y tiene cerca los pueblos
de Lamas, Tabalosos, Juan Guerra y Shapaja..."*

Tarapoto, 20 de agosto de 1852

De paso por Tarapoto y en camino al Atlántico...

William Lewis H.

Exploración del valle del Amazonas

Washington D.C., 1853

Agradecimientos

Existen personas y/o condiciones favorables sin las cuales resulta difícil concretar un objetivo. En ese contexto deseo agradecer a todos los integrantes del CEPMA San Martín que, de una u otra forma, acompañaron mi trabajo promotor e incentivaron la producción de este libro. No puedo dejar de destacar la labor de César Rengifo, director de CEDISA; Hiver Paulino, ex director de la Agencia Agraria San Martín; Sidlia Torres e Isaac Arce, ex miembros del equipo técnico de ITDG; Wagner Paredes, ex regidor de la Municipalidad Distrital de La Banda de Shilcayo; Rina Rubio, directora zonal de Industria y Turismo-Tarapoto; Segundo Villalobos, funcionario de la Dirección Regional de Salud San Martín, y César Perea, ex funcionario de CONTRADROGAS-Tarapoto, amigos todos, colaboradores y defensores comprometidos en el cuidado de nuestro ambiente.

Igualmente valiosa fue la información proporcionada por las instituciones locales y especializadas en el tema. Entre ellas debo resaltar a INEI Tarapoto, la Municipalidad Provincial de San Martín, la Dirección Regional de Agricultura San Martín, el Proyecto Especial Huallaga Central y Bajo Mayo (PEHCBM), la Municipalidad Distrital de La Banda de Shilcayo, la Red de Prevención y Mitigación de Desastres San Martín, el Foro *Ciudades para la Vida* e ITDG Perú.

Muchas de las sugerencias, correcciones y críticas que enfrentaron los diferentes borradores de este documento fueron tomadas en cuenta y se agradecen, pero dos personas en particular contribuyeron activamente a estructurar el libro: Nico van Dixhoorn, asesor de SNV-Perú, y Rosario, mi esposa. Ambos, en la cotidianidad del trabajo y del hogar respectivamente, no cejaron en alentar y aportar elementos valiosos al contenido del documento final.

Enrique Ágrede Sánchez

Contenido

Presentación	ix
Introducción	1
PRIMERA PARTE. Contexto general	5
1 CARACTERÍSTICAS GENERALES	7
Ubicación física y geográfica	7
Características socioeconómicas	7
Escenario político	10
2 SITUACIÓN AMBIENTAL	12
Cuenca alta	13
Cuencas media y baja	16
3 LA GESTIÓN AMBIENTAL	20
Nacional y regional	20
Local e institucional	21
SEGUNDA PARTE.	
Procesos participativos de la gestión ambiental	23
4 EL PLAN DE GESTIÓN AMBIENTAL TARAPOTO 1998-2002 (PGAT)	25
Primer momento: Antecedentes y esfuerzos preliminares	26
Segundo momento: Acciones en el marco de la <i>Agenda 21</i>	29
Tercer momento: Planificación participativa	30
Cuarto momento: Reorganización del CEPMA	32
5 EL CEPMA SAN MARTÍN Y LA EJECUCIÓN DEL PGAT	34
Liderazgo inicial	34
El CEPMA San Martín	35
El apoyo externo	37
La gestión	37
La estrategia	39
Las actividades	40
El financiamiento	46

6	LAS INSTITUCIONES OPINAN: CORTE TRANSVERSAL	48
	Instituciones: situación actual y recursos disponibles	48
	CEPMA San Martín: gestión realizada y necesidades	49
	Municipalidad provincial: percepción de liderazgo y capacidad institucional	49
	El PGAT y la participación ciudadana	51
7	LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	52
8	FODA del proceso	53
	Fortalezas	53
	Oportunidades	53
	Debilidades	54
	Amenazas	55
	TERCERA PARTE. Análisis de resultados	57
9	ANÁLISIS DEL PROCESO	59
10	DIFICULTADES	62
11	RESULTADOS	63
12	IMPACTOS A CORTO PLAZO	65
13	CONCLUSIONES GENERALES	66
14	LECCIONES APRENDIDAS Y PERSPECTIVAS	67
	BIBLIOGRAFÍA	70
	GLOSARIO	71
	SIGLAS	74
	ANEXOS	
	Anexo 1. Guía metodológica para la conformación de los CEPMA	79
	Anexo 2. <i>Plan de gestión ambiental Tarapoto 1998-2002</i> (PGAT)	85
	Anexo 3. Directorio del CEPMA San Martín	88
	Anexo 4. Organigrama estructural del CEPMA San Martín	92
	Anexo 5. Formulario de encuesta	93
	Anexo 6. Proyectos de inversión	100

Presentación

Son las ocho y media de la mañana. Un hotel en la ciudad de Tarapoto aporta su sala de reuniones, un médico apoya registrando a los participantes del taller y otras instituciones traen materiales y, sobre todo, ayudan a los facilitadores a dirigir un taller sobre gestión ambiental. La alcaldesa inaugura el evento y habla de los grandes problemas ambientales que la ciudad tiene que resolver en forma conjunta.

Es la primera vez que participo en una reunión del Consejo Ejecutivo Provincial para el Medio Ambiente de San Martín (CEPMA), pero no es la primera vez que me sorprende la preocupación común y el consenso para atacar la problemática ambiental en la Región San Martín. Muchos participantes han visto cambiar su paisaje de manera drástica: en treinta años se ha perdido la mitad de los bosques, es muy probable que en los próximos treinta años ya no haya bosque en San Martín, y quizá antes de ello incluso se termine el agua para regar el arroz. Aquí se encuentran distintas instituciones competentes. Sus representantes tratan de no manifestar sus diferencias institucionales, políticas ni personales y en el taller se respira un ambiente relajado. Muchos se conocen y un representante me explica que a los sanmartinenses les gusta mucho dialogar. Quizá nacieron para la concertación.

En otras ocasiones me ha sorprendido la facilidad con que concertan las instituciones en la región: el Plan Estratégico Regional, la protección de un bosque o de una determinada cuenca. Sin embargo, no es nada fácil. Aunque algunas instituciones presentaron logros importantes en el taller, otras nunca se reunieron y, por ende, el plan del CEPMA para la gestión ambiental de Tarapoto no se cumplió.

Enrique Ágreda explica en este libro las razones de ello, analizando diversos aspectos de este proceso de concertación. Cuando asesoramos al CEPMA vimos, por ejemplo, que muchas instituciones no están plenamente representadas en este Consejo. Sus emisarios pueden dialogar, pero no tienen poder de decisión y cambian con frecuencia.

Por otro lado, cada vez hay más instituciones y profesionales que se dan cuenta de la sinergia y de las oportunidades que puede generar una mesa

de concertación como el CEPMA. La concertación es un proceso promisorio que se encuentra en el centro del interés internacional, sobre todo porque los problemas ambientales requieren de un enfoque participativo y coordinado de la comunidad, haciendo más eficientes y eficaces los esfuerzos de la gestión ambiental.

Enrique Ágreda, quien me introdujo al CEPMA en 1999, fue uno de los impulsores de este proceso de concertación. En este libro él explica claramente por qué la gestión ambiental requiere de una mesa de concertación y cómo insertar esta mesa en el panorama de las políticas nacionales y regionales. Es sumamente interesante la historia de cómo se creó y organizó el CEPMA y cómo se logró obtener resultados bastante concretos y llamativos en un periodo relativamente corto. El análisis y las recomendaciones que él nos ofrece sirven para superar algunas trabas o situaciones imprevistas que se generan en el funcionamiento de las mesas de concertación. El autor también nos ofrece una guía metodológica con pautas sobre cómo instalar una mesa a partir del análisis de fortalezas y debilidades de las instituciones convocantes. Por eso, esta obra podría considerarse también como un manual. Un manual que cada uno de los que trabajamos en procesos de concertación para la gestión ambiental local, tanto en el ámbito privado como en el plano gubernamental, debería tener a mano.

Nico van Dixhoorn

Introducción

A partir de la construcción de la carretera Marginal de la Selva (1977-1984), la región San Martín ha estado sometida a un intenso flujo migratorio de grupos humanos procedentes en gran parte de la zona norandina del país. La obra dio origen a la apertura de un nuevo ciclo económico en la agricultura (extensión del monocultivo), cambió la intensidad y distribución del crecimiento urbano de la región y la articuló dentro de una economía de mercado¹.

Sin embargo, este hecho –sumado a otros fenómenos sociales emergentes (pobreza y narcoterrorismo)– generó mayores condiciones de riesgo para la población, los recursos naturales y el medio ambiente. Desde entonces, instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales y técnicos especializados que traducirían el esfuerzo individual emprendieron la búsqueda de soluciones que permitieran contrarrestar de manera efectiva la presión socioambiental existente en la región. Durante los últimos años estos esfuerzos aislados han cobrado mayor importancia y dinamismo con la conformación de “mesas” o “redes” de trabajo que han generado espacios de concertación interinstitucional y el acercamiento interdisciplinario y multisectorial a las situaciones ambientales locales.

Desde inicios de 1996 se vienen ejecutando importantes proyectos de desarrollo orientados a fortalecer y hacer más eficiente la gestión municipal en San Martín. El proyecto *Desarrollo de gobiernos locales* (PDGL)², a través de su línea de acción de asistencia técnica, propició un mayor involucramiento de actores locales en la problemática ambiental, a la vez que facilitó la elaboración y uso de importantes instrumentos técnicos de planificación, gestión y participación democrática local. Este hecho se ha visto potenciado gracias a la intervención del proyecto *Gestión local*³ (PGL), uno de cuyos objetivos específicos apuntaba a promover la creación y/o consolidación de instancias locales multisectoriales capaces de planificar y gestionar, de manera coordinada, proyectos de desarrollo productivo ambientalmente sostenibles.

Este documento presenta de manera sistematizada parte de la experiencia desarrollada por el PGL durante la última etapa de su ejecución (98-99). El objetivo central del trabajo estuvo orientado hacia el fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales para mejorar la gestión ambiental de Tarapoto.

La experiencia tuvo dos fases: una primera de organización y planificación y una segunda de ejecución. Ambas estuvieron enmarcadas fundamentalmente en el *Plan de gestión ambiental de Tarapoto 1998-2002* (PGAT), que se elaboró sobre la base de un modelo constituido por instituciones públicas y privadas que conformaron e impulsaron el Consejo Ejecutivo Provincial del Medio Ambiente de San Martín (CEPMA-San Martín).

A través de tres frentes de acción –Verde, Marrón y Azul–, el PGAT aborda un conjunto de programas y proyectos que obedecen a la necesidad de atender estratégicamente los principales problemas ambientales de la ciudad de Tarapoto. En él se precisan acciones de corto plazo (planes operativos) para revertir en primer lugar los problemas generados en la parte alta de las microcuencas, tales como deforestación y disminución de los niveles de calidad y cantidad de agua, así como los originados en las zonas urbana y periurbana: polución por gases vehiculares, exceso de ruido, proliferación de focos infecciosos y contaminación de ríos urbanos por residuos sólidos.

Este importante instrumento de gestión, elaborado con metodología participativa, contó con la asistencia técnica del Foro *Ciudades para la Vida*⁴. Las actividades de instalación, ejecución, monitoreo y evaluación fueron asumidas por la contraparte local. Ello obligó a reorganizar el modelo organizacional y de gestión del CEPMA San Martín, a fortalecer los mecanismos de coordinación y concertación multisectorial e interinstitucional y a promover acciones conducentes a un mayor involucramiento y participación de los gobiernos locales y de la ciudadanía.

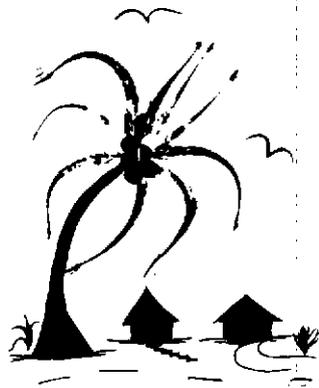
El desarrollo de un modelo de gestión ambiental participativo no podía dejar de considerar tales aspectos básicos y, además, permitiría confrontar el actual modelo centralista y sectorial, que traía consigo una ineficaz intervención en materia ambiental local. En este sentido, el CEPMA San Martín asumió el reto de desarrollar una experiencia nueva basada en “voluntades y objetivos comunes”, cuya madurez institucional permitiría dar un mayor y más eficaz espacio a la sostenibilidad y gestión de sus propuestas.

Los avances logrados en tan poco tiempo de iniciada la gestión probablemente tengan que ver con algunos factores claves que han contribuido a mejorar la participación y concertación local. En tal sentido, cabe resaltar la función promotora que asumieron las ONG CEDISA e ITDG, el valioso apoyo técnico de la Agencia Agraria San Martín y la decisión política de las autoridades municipales de los distritos de La Banda de Shilcayo y de Tarapoto,

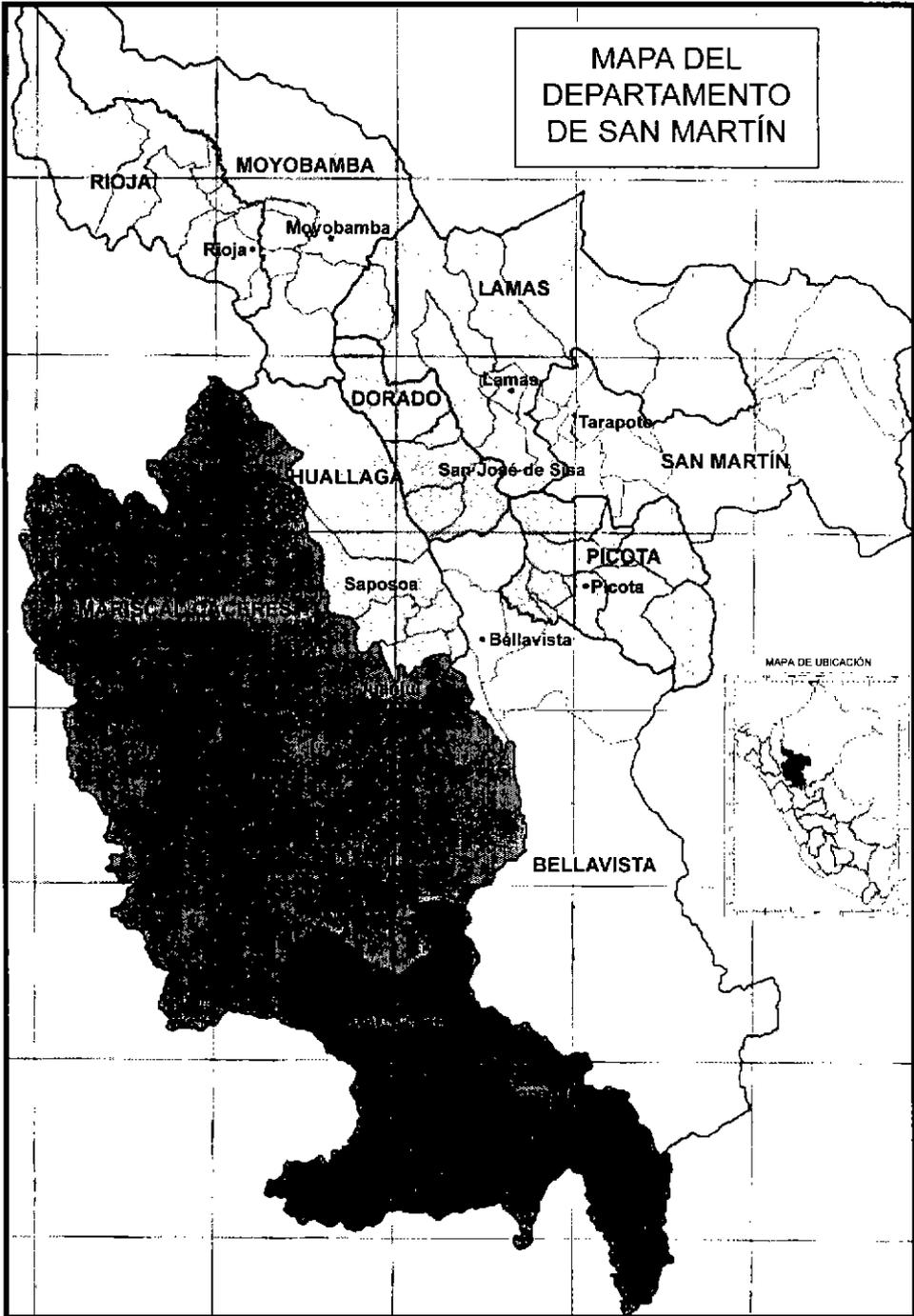
que en todo momento contribuyeron con el propósito de visualizar e iniciar la construcción de ciudades cada vez más saludables y comprometidas con las generaciones futuras.

-
- 1 *Plan estratégico de desarrollo: Región San Martín 1999-2008.*
 - 2 Proyecto ejecutado por ESAN en el marco del convenio firmado entre el gobierno peruano y el USAID en setiembre de 1994.
 - 3 Proyecto ejecutado por el Área de Investigaciones de ITDG con financiamiento de la Unión Europea (UE) y el Reino Unido (DFID).
 - 4 El Foro es una red integrada por 41 instituciones (municipalidades, ONG, organizaciones de base, universidades) de dieciocho ciudades del Perú. Tiene como objetivo desarrollar las capacidades locales para la formulación concertada y la ejecución efectiva de planes de gestión ambiental local para las ciudades del Perú.

Primera parte
Contexto general



MAPA DEL
DEPARTAMENTO
DE SAN MARTÍN



Características generales

Ubicación física y geográfica

La ciudad de Tarapoto es el distrito capital urbano más importante de la provincia de San Martín. Se encuentra ubicada en la ladera oriental de la Cordillera Escalera, última estribación de la Cordillera de los Andes (en la Cordillera Azul), a 06°31'30" de latitud Sur y a 76°22'50" de longitud Oeste. Su altitud en la Plaza de Armas es de 333 msnm, su superficie asciende a 1859 ha y el área metropolitana abarca las zonas urbanas de los distritos de Morales y La Banda de Shilcayo.

Como parte de una unidad natural hidrológica y geofísica (cuenca), su vida se desarrolla interactuando con diferentes ríos y quebradas. Los dos principales ríos –Cumbaza y Shilcayo– que van de noroeste a sureste, bordean la ciudad y se juntan a la altura del caserío San Juan. La quebrada Amorarca es el límite físico entre Tarapoto y Morales. El microclima de la ciudad es característico de bosque tropical seco (selva alta): semiseco y cálido, con una temperatura media anual de 26,2 °C y una humedad relativa de 78,5%. La precipitación pluvial media anual es de 1213 mm/año y los meses de mayores lluvias son marzo y abril. Los vientos van en dirección norte y, en promedio, alcanzan velocidades anuales de 4,9 km/h.

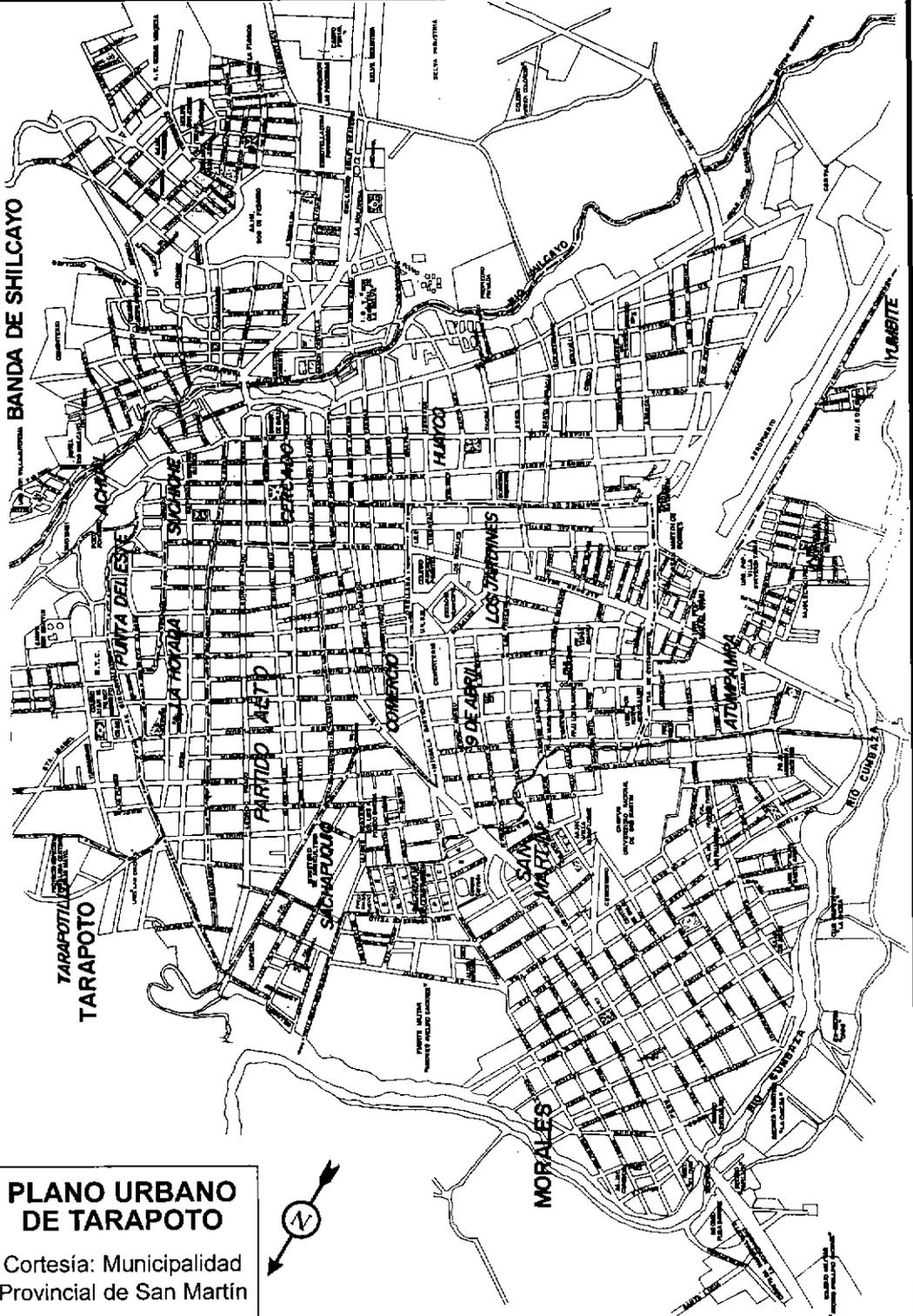
Comercialmente se integra a los mercados de la costa norte del Perú, principalmente a Chiclayo y a la ciudad de Iquitos (vía Yurimaguas). Tarapoto es punto obligado de paso de la producción de toda la región, con excepción de Tocache¹.

Características socioeconómicas²

La ciudad de Tarapoto está constituida por las poblaciones urbanas de los distritos de Morales, Tarapoto y La Banda de Shilcayo y su población alcanza los 101 651 habitantes. Los dos últimos censos nacionales la consideran como la tercera ciudad de mayor crecimiento poblacional del país (6,9%)³.

Actualmente posee la concentración poblacional más alta de la provincia de San Martín (70,8%). En el distrito de Morales se ha registrado el mayor cre-

BANDA DE SHILCAYO



PLANO URBANO DE TARAPOTO

Cortesía: Municipalidad Provincial de San Martín



cimiento poblacional (zonas marginales) de los últimos años (5,5%). Según esta tasa de crecimiento, Morales debe albergar actualmente al 18,3% de la población total de la ciudad, Tarapoto el 64,3% y La Banda de Shilcayo el 17,4% (cuadro 1). Este crecimiento se debe, en gran parte, a la migración que llega desde otros departamentos cercanos a San Martín.

CUADRO 1: INDICADORES DEMOGRÁFICOS				
DISTRITO	POBLACIÓN PROYECTADA		TASA DE CRECIMIENTO (%)	
Año	1998	2000	97-98	2000
Total provincia	143 499	151 735	3,0	2,8
Tarapoto	65 371	68 526	2,5	2,3
La Banda de Shilcayo	17 676	19 066	4,2	3,7
Morales	18 604	20 628	5,5	5,2

Fuente: INEI-Tarapoto, 1998.

Económicamente, Tarapoto es la ciudad más dinámica en el ámbito regional y la tercera en el país. Dicho dinamismo tiene como base el comercio, las actividades de transformación y su diversidad productiva y de servicios. En el cuadro 2 se refleja su función comercial y de servicios. En Tarapoto, la población económicamente activa (PEA) de seis años a más era, a julio de 1993, de 20 453 personas. Cabe indicar que, dentro de las ramas de actividad económica terciaria y primaria, la ocupación principal corresponde a los trabajadores independientes (60% y 52,5%, respectivamente). Por su parte, la mayor proporción de trabajadores familiares no remunerados se encuentra en la agricultura (31,6%), la mayoría de los obreros en la construcción (22,7%), y los empleados principalmente en la enseñanza (21,2%)⁴.

CUADRO 2: INDICADORES DE TRABAJO Y EMPLEO			
PEA por ramas de actividad económica (%)		PEA por categoría ocupacional (%)	
Primaria (agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca)	20	Trabajadores independientes	33
Secundaria (industria manufacturera)	14	Empleados	27
Terciaria (comercio y servicios)	50	Obreros	12
		Trabajadores familiares no remunerados	6

Fuente: INEI, 1993.

Según el mapa de necesidades básicas insatisfechas (NBI) de los hogares peruanos en el plano distrital elaborado por el INEI (cuadro 3), la situación de pobreza de los distritos de Tarapoto, La Banda de Shilcayo y Morales es superior al 25%. Morales es uno de los más pobres (42,4%).

CUADRO 3: HOGARES CON NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (%)

ORDEN NACIONAL	DISTRITO	VIVIENDAS CON CARACTERÍSTICAS FÍSICAS INADECUADAS	VIVIENDAS CON HACINAMIENTO	VIVIENDAS SIN DESAGÜE	HOGARES CON NIÑOS QUE NO ASISTEN A LA ESCUELA	HOGARES CON ALTA DEPENDENCIA ECONÓMICA	TOTAL (%)
1758	Tarapoto	4,7	12,6	7,6	6,0	4,1	26,1
1684	La Banda de Shilcayo	13,7	17,0	18,1	7,5	6,6	39,5
1659	Morales	14,1	19,2	12,9	12,4	5,0	42,4

Fuente: INEI, 1994.

El sistema financiero de la ciudad también se ha intensificado, en gran medida gracias al proceso de pacificación de la zona. Ello se ve reflejado en el incremento de las operaciones bancarias, incluyendo las cajas rurales y municipales (depósitos y colocaciones). Sin embargo, una de las actividades económicas con mayor potencial de desarrollo en Tarapoto es el turismo ecológico y de aventura. El 60% de proveedores de servicios turísticos está concentrado en la ciudad y su entorno. Durante los últimos años el turismo receptivo ha registrado un incremento porcentual de aproximadamente 300%⁵. Actualmente hay un importante crecimiento del flujo turístico nacional, especialmente por arribos y pernoctaciones de turistas procedentes de Lima y otras ciudades del interior de la región (75%). Sin embargo, se necesita incidir en la calidad de la atención y el servicio, así como en el cumplimiento de estándares mínimos de tipo y calidad de infraestructura turística⁶.

Escenario político

En el último año de gestión municipal del periodo 96-98, la vida de las principales ciudades de la región transcurría dentro de un ambiente excesivamente politizado. Las municipalidades reconocían su protagonismo en el desarrollo local, y sus objetivos y principales actividades tenían como mira ganar las elecciones municipales de octubre de 1998. El poder político y económico de la campaña electoral se centró en Tarapoto (el alcalde provincial asumió la coordinación nacional del movimiento "Vamos vecino"). En tal sentido, la municipalidad provincial ganó importancia política con relación a las demás, pero perdió la orientación técnica para concertar propuestas prioritarias.

rias de desarrollo con los demás actores locales. Las políticas basadas en el plan director de Tarapoto predominaron ante cualquier propuesta de planificación participativa de desarrollo local. Bajo este "paraguas" técnico y la coyuntura electoral, se organizaron estratégicamente comités vecinales para ejecutar obras públicas visibles y tangibles por la población. El problema ambiental de Tarapoto aparentemente era importante, sin embargo no fue considerado en las políticas y partidas presupuestales de la municipalidad provincial.



Palacio municipal. Municipalidad Provincial de San Martín.

2

Situación ambiental

La pérdida de la cubierta forestal y la falta de una adecuada gestión de las microcuencas que nacen en áreas de protección estaban ocasionando graves trastornos al ambiente, los recursos y la vida natural de estas zonas. El desequilibrio de estos ecosistemas afecta negativamente el desarrollo socioeconómico de las comunidades que aprovechan sus recursos, fundamentalmente las ubicadas en las zonas bajas de la cuenca.

La agudización de la problemática ambiental de los sistemas urbanos era cada vez más evidente y previsible, debido fundamentalmente a la incorporación de inadecuados patrones de desarrollo (consumo de recursos y generación de emisiones) y al acelerado crecimiento demográfico que incrementa aún más la presión sobre la vida de estos ecosistemas. En particular, los problemas ambientales relacionados con las ciudades ubicadas en selva alta –tanto



Figura 1: Ciclo continuo de procesos degenerativos suscitados en la interacción desarrollo urbano y medio ambiente.

las grandes como las pequeñas— debido a la estrecha vinculación con los sistemas naturales de sus cuencas, son actualmente motivo de análisis y reflexión y exigen nuevos desafíos para identificar opciones tecnológicas y organizacionales que contrarresten sus impactos negativos y mejoren su gestión.

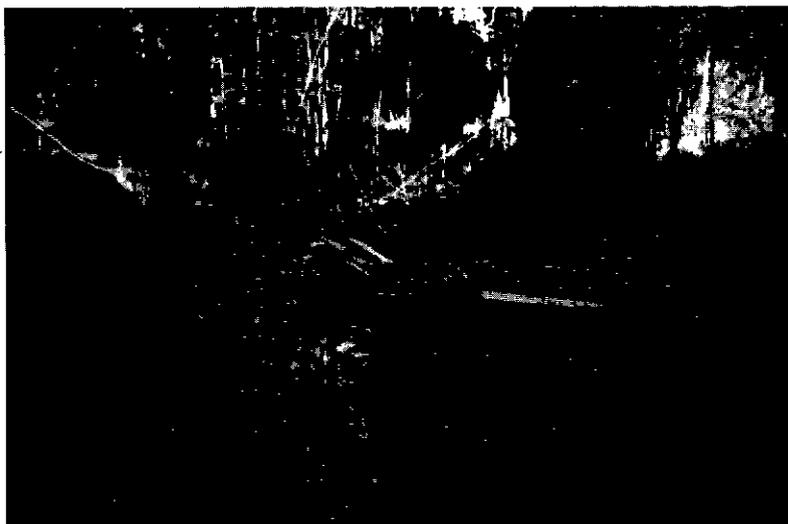
La relación entre el medio ambiente y el desarrollo urbano entraña dos tipos de consideraciones: el proceso de crecimiento de las ciudades con respecto al entorno natural circundante y el de ese proceso con respecto a la satisfacción de las necesidades internas de la población. Un análisis sobre esta problemática debe ser abordado con pleno conocimiento de las implicancias del proceso de crecimiento urbano hacia dentro y hacia fuera de la ciudad (figura 1).

Desde esta perspectiva, el análisis de la situación ambiental de Tarapoto se enmarca en dos dimensiones físico-espaciales claramente identificables: la cuenca alta, donde se ubican las subcuencas del Cumbaza, Cachiyacu, Shilcayo y Ahuashiyacu, entre otras, y las cuencas media y baja, fundamentalmente circunscritas a las zonas pobladas rural, urbana y periurbana de la ciudad de Tarapoto.

Cuenca alta

Una de las áreas naturales que ha cobrado real importancia por su relación con el medio urbano y rural de Tarapoto ha sido el bosque de protección Cordillera Escalera (100 190 ha). Esta área, ubicada entre las provincias de Lamas y San Martín, posee una vegetación boscosa que sirve fundamentalmente para garantizar la provisión de agua para consumo humano, agrícola, piscícola, industrial y turístico en el valle del Bajo Mayo. Asimismo, actúa como purificador del ambiente⁷. Las quebradas nacientes de este bosque—Ahuashiyacu y Pucayacu— contienen aguas que derivan a canales de riego para la agricultura. Asimismo, la captación de agua para consumo doméstico se realiza a través de tres fuentes superficiales que nacen de estas áreas protegidas: río Shilcayo, quebrada Ahuashiyacu y quebrada Cachiyacu.

Como se sabe, una manifestación relevante del deterioro ambiental en cabeceras de cuencas es la progresiva disminución de los caudales promedio de agua (al desaparecer el efecto esponja del bosque); por tanto, es muy probable que los problemas potenciales en las zonas media y baja en el corto o mediano plazo se vean agudizados. El impacto socioeconómico se verá reflejado en la agricultura (20 000 ha de cultivo)—especialmente en aquellos lugares donde se desarrolla el cultivo bajo riego⁸—, y en las ciudades, debido al racionamiento y/o disminución de la cobertura de servicio de agua potable.



Tala de árboles en la
cuenca alta.

El problema ambiental y su impacto en el distrito de La Banda de Shilcayo⁹

"... La descripción detallada de la situación actual del ambiente en el distrito ha sido efectuada desde hace más de una década por entidades como el Proyecto Especial Huallaga Central y Bajo Mayo (PEHCBM), la Oficina Nacional de Evaluación de los Recursos Naturales (ONERN), el Ministerio de Agricultura (MINAG) y entidades privadas. Los trabajos de evaluación del ambiente y recursos naturales en el ámbito distrital se han centrado, dada su gran importancia e incidencia en el desarrollo local, en la microcuenca del río Shilcayo. Las microcuencas de Abuashiyacu y Pucayacu no han recibido el mismo tratamiento, aunque en el caso de Pucayacu la ONERN ha calificado los daños como de carácter irreversible. Las investigaciones preliminares con respecto a Abuashiyacu revelan un proceso de alta contaminación y disminución de los caudales de dicha quebrada, con el consecuente grave deterioro de los ecosistemas productivos urbanos".

Entre los posibles factores que generan esta problemática podrían mencionarse las políticas inadecuadas orientadas a desarrollar el verdadero potencial existente en la región, el narcotráfico, la cocalización, la pobreza creciente, el centralismo y la falta de un plan de ordenamiento espacial de cuencas (zonificación ecológica económica). En el siguiente cuadro se resaltan algunos de estos problemas que se originan fundamentalmente en las partes altas de las microcuencas y que, de alguna manera, afectan directa y negativamente en la salud y vida urbana de Tarapoto.

CUADRO 4: PRINCIPALES PROBLEMAS AMBIENTALES

PROCESO	PROBLEMAS	INDICADORES
1 Tala indiscriminada de bosques en áreas de protección (deforestación en zonas de recolección).	<ul style="list-style-type: none"> • Desequilibrio hídrico de las cuencas y pérdida del potencial hidroeléctrico. • Alteración irreversible de los ciclos naturales de las microcuencas: disminución de la precipitación pluvial, sequías, etcétera. • Pérdida de la diversidad biológica y de la productividad natural: variedad genética, especies con alto valor comercial, etcétera. • Incremento de la temperatura en las áreas deforestadas. • Riesgos de deslizamientos. • Degradación de suelos. • Alteración del clima local y regional. 	<ul style="list-style-type: none"> • En la región, hasta 1994 se han deforestado 1 600 000 ha aproximadamente, a un ritmo de 50 000 ha/año¹⁰. El 70% se debe a la agricultura migratoria, de la cual el 80% no se realiza en áreas con aptitud agrícola. • Tasa provincial de deforestación: aproximadamente 4000 ha/año. • Disminución de los caudales de agua de los ríos Cumbaza, Shilcayo, Cachi-yacu y Ahuashiyacu. • Desaparición de fauna regional en un radio entre 5 y 40 km alrededor de Tarapoto. • Épocas más áridas: de junio a setiembre y de diciembre a enero.
2 Inmigración y desplazamiento de asentamientos humanos hacia zonas ecológicamente frágiles e intangibles.	<ul style="list-style-type: none"> • Ocupación desordenada y espontánea del espacio: intervención de áreas de protección y zonas de amortiguamiento. • Intervención de las cabeceras naturales de cuencas donde nacen importantes ríos y quebradas. • Colonización y propagación de cultivos ilícitos (coca): contaminación con insumos químicos que son vertidos al suelo y cursos de agua. • Aumento de la demanda de los recursos naturales (agua, suelo, flora, fauna). • Destrucción de los recursos turísticos. • Pérdidas de culturas y tecnologías nativas. 	<ul style="list-style-type: none"> • En 1998, se realizó una invasión de 120 personas en zonas de protección: sector "El Caucho". • En 1993 inmigraron 175 363 personas, lo que representa el 32% de la población de ese año. • En el bosque de protección Cordillera Escalera nacen todos los afluentes de ríos, riachuelos y quebradas: Cumbaza, Chupishiña, Juanjuisillo, Cachi-yacu, Shilcayo, Ahuashiyacu, Pucayacu, Shatuyacu, Chazutayacu, etcétera. • Desaparición de especies maderables para construcción en un radio de 30 km. • Intervención del potencial turístico del bosque de protección Cordillera Escalera, alrededores de la Laguna Azul (Sauce) y otros.
3 Deforestación de bosques primarios y secundarios con fines de producción agrícola y pecuaria: expansión del monocultivo hacia laderas de fuertes pendientes y zonas no aptas para las actividades agropecuarias.	<ul style="list-style-type: none"> • Pérdida de la fertilidad del suelo y consecuente baja en la productividad y empobrecimiento del colono. • Incremento de la superficie de tierras estériles y pérdidas económicas. • Incremento de riesgos a desastres por la menor cobertura vegetal: huaycos, sequías, inundaciones, lluvias fuertes, etcétera. 	<ul style="list-style-type: none"> • El área intervenida en el Huallaga Central y Bajo Mayo hasta 1986 alcanzó el 53,7%¹¹. • Índices de aridez-precipitación- evapotranspiración: entre 0,4 y 0,6. En 1983 año seco (entre junio y setiembre)¹².

Fuente: Agencia Agraria San Martín (MINAG).

Cuencas media y baja

Según su capacidad de uso mayor y la clasificación reglamentada en el Perú, las cuencas media y baja tienen mayor presencia de suelos de tipos A, P y C:

Cuenca media. Las tierras son aprovechadas por los agricultores para la siembra de cultivos agrícolas permanentes (clase C) y pasturas (clase P) para el desarrollo de la ganadería. Todo este entorno productivo depende de los recursos hídricos originados en las lluvias y en los sistemas colectores de las microcuencas que conforman el sistema hidrológico del bosque de protección Cordillera Escalera.

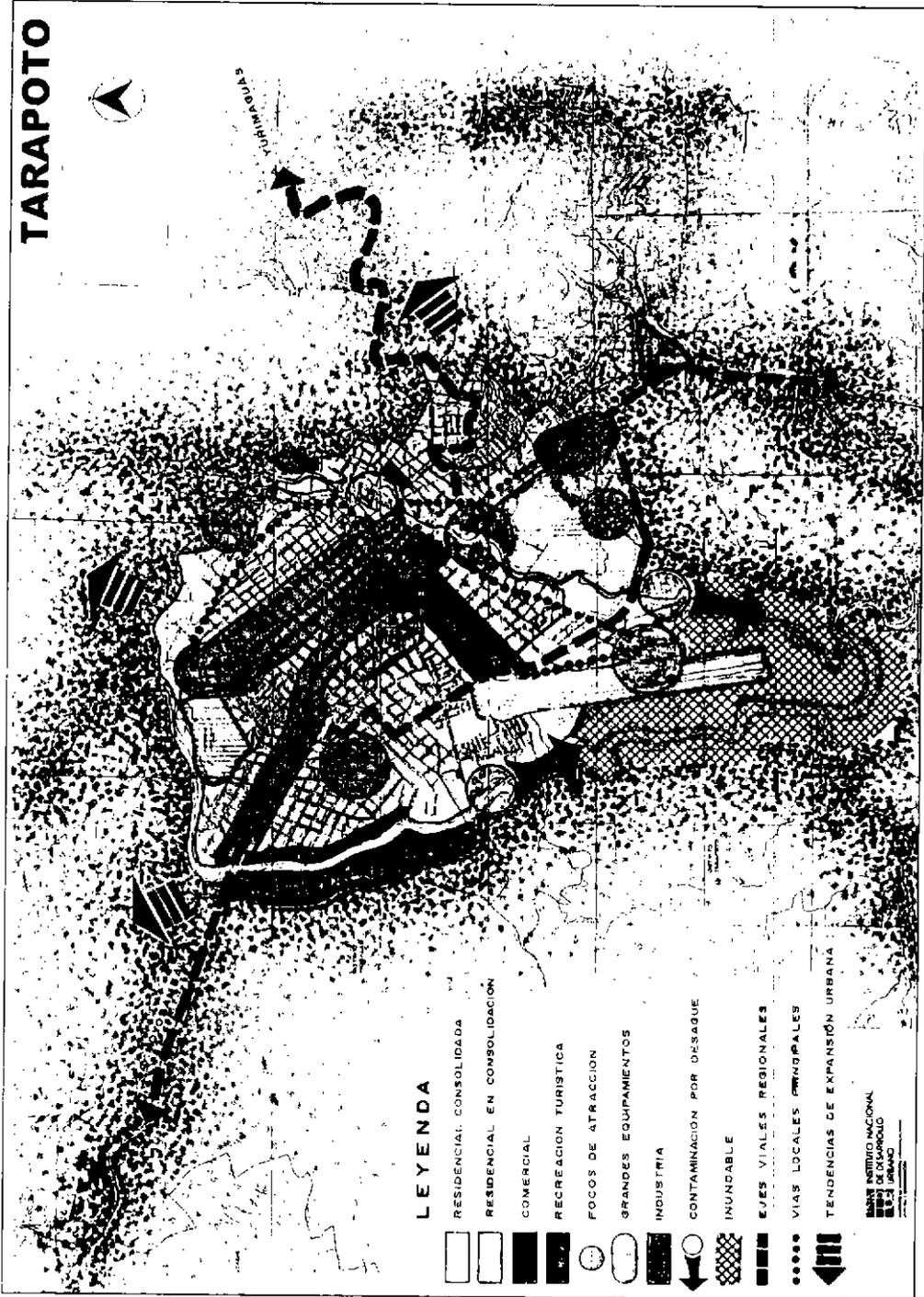
Cuenca baja. En esta zona están asentadas las poblaciones y sus suelos suelen ser de clase A, muy fértiles y apropiados para cultivos transitorios. Aquí se desarrollan actividades agrícolas (siembra de arroz bajo riego) e hidrobiológicas (piscigranjas) gracias a las aguas de los ríos Cumbaza, Chupishña, Shilcayo y Ahuashiyacu, y se aprovechan áreas de interés turístico. En la zona hay puquios como Fondero, Achual y Trancayacu, cuyas aguas se usan para consumo humano¹³.

La ciudad de Tarapoto tiene el primer rango jerárquico regional. Se presta para ser un centro comercial y de servicios financieros y turísticos¹⁴, además de concentrar actividades agropecuarias. La dinámica socioambiental en la que se ubica viene siendo afectada por el desarrollo creciente, acumulativo y degradante de algunas actividades económicas, productivas y de servicios, así como por el acelerado y desordenado proceso de urbanización que ocupa cada vez más zonas de producción agrícola, de protección ambiental y/o áreas críticas (figura 2). La infraestructura de los servicios básicos (agua) sigue siendo

Descarga de desagüe
al río Shilcayo.



TARAPOTO



LEYENDA

- RESIDENCIAL CONSOLIDADA
- RESIDENCIAL EN CONSOLIDACION
- COMERCIAL
- RECREACION TURISTICA
- FOCOS DE ATRACCION
- GRANDES EQUIPAMIENTOS
- INDUSTRIA
- CONTAMINACION POR DESAGUE
- INUNDABLE
- EJES VIALES REGIONALES
- VIAS LOCALES PRINCIPALES
- TENDENCIAS DE EXPANSION URBANA

INSTITUTO NACIONAL
DE ESTADISTICA
E INFORMACION URBANA

Figura 2. Síntesis del diagnóstico según el esquema de estructuración urbana elaborado por el INADUR. (Cortesía: Municipalidad Provincial de San Martín).

uno de los principales problemas, tanto en la cobertura (79,27%) como en el servicio (veinte horas por día).

La falta de planes, programas y proyectos de desarrollo local, así como la presión demográfica, contribuyen a generar escenarios de riesgo que exponen a la población urbana -especialmente en zonas marginales- a situaciones cada vez más vulnerables. El cuadro 5 describe los principales problemas ambientales del espacio urbano y rural de Tarapoto. Éstos obedecen a un conjunto de factores externos e internos propios de su dinámica de crecimiento (ciudad intermedia); no obstante, se han identificado tendencias y procesos en curso que contribuyen a agudizar los problemas.

CUADRO 5: PRINCIPALES PROBLEMAS AMBIENTALES		
PROCESO	PROBLEMAS	INDICADORES
1 Crecimiento urbano desordenado (expansivo).	<ul style="list-style-type: none"> • Ubicación de la población en zonas de riesgo e inseguras. • Pérdida de áreas verdes y suelos con vocación agrícola. • Deficiente cobertura de los servicios básicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Densidad poblacional neta: 83 hab./ha. • Alrededor de 2100 predios urbanos localizados en terrenos inundables (barrios: Atumpampa, La Hoyada, etcétera).
2 Crecimiento acelerado y no regulado del parque automotor.	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo de salud por contaminación sonora y emisiones de gases vehiculares. • Disminución del flujo turístico. • Ubicación de paraderos en zonas residenciales (ruidos molestos). • Circulación vial urbana desordenada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vehículos automotores mayores (considerando todo tipo de vehículos): 5250. • Vehículos automotores menores (considerando mototaxis y motos lineales): 10 450¹⁵. • Niveles promedio del ruido¹⁶: Plaza de Armas: 101,9 db (6:00 pm); esquina Leguía y Ugarte: 109,6 db (12:30 pm); esquina Ugarte y Orellana: 105,3 db (1:30 pm). • Porcentaje promedio del humo visible vehicular¹⁷: 70%.
3 Deficiente sistema de alcantarillado sanitario (desagüe).	<ul style="list-style-type: none"> • Desborde de aguas servidas por sobrecarga del sistema debido a lluvias fuertes. • Generación de focos infecciosos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura del servicio de desagüe: 59,2% de la población. • Conexiones domiciliarias: 11 358.
4 Deficiente e inadecuado sistema de drenaje pluvial.	<ul style="list-style-type: none"> • Colapso de las redes de alcantarillado. • Inundaciones de las zonas bajas. • Erosión de vías terrestres, afirmado de calles, etcétera. Precipitación promedio: 1020 mm/año. • Sólo el 12% del área urbana cuenta con cunetas para aguas pluviales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Barrio Huayco, asentamientos ubicados en la margen del río Cumbaza, Atumpampa, Av. Jorge Chávez.

<p>5 Vulnerabilidad física de las zonas bajas de la ciudad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Inundaciones por lluvias torrenciales y desbordes de los ríos. • Inundaciones por afloramiento de napa freática. • Pérdidas económicas. • Presencia de enfermedades. 	<ul style="list-style-type: none"> • Asentamientos ubicados en la margen izquierda de los ríos Shilcayo y Cumbaza. Asimismo, viviendas colindantes con las quebradas Amorarca (Morales) y Chocllino (La Banda de Shilcayo). • Alrededor de 2100 predios urbanos localizados en terrenos inundables.
<p>6 Inexistencia de sistemas de tratamiento de aguas servidas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Contaminación directa de los ríos por aguas servidas. • Generación de enfermedades gastrointestinales (epidemias). • Pérdida de fauna acuática. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tres puntos de descarga directa de desagües (40% conexiones domiciliarias): dos en el río Shilcayo y uno en el río Cumbaza. • No hay lagunas de estabilización para aguas residuales.
<p>7 Calles, carreteras e infraestructura vial deficiente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Producción de partículas sólidas en suspensión (polvo). • Enfermedades respiratorias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Total de vías pavimentadas: 11,84%. • El 88% de vías no cuenta con alcantarillas ni cunetas (aguas pluviales).
<p>8 Crecimiento del comercio intensivo e informal (ambulatorio).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ocupación y destrucción de áreas públicas. • Congestionamiento del tránsito peatonal y vehicular. • Generación de residuos sólidos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Representa el 9,5% del área comercial total. • Un mercadillo informal en la vía pública (dos cuadras).
<p>9 Inadecuado sistema de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos urbanos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Contaminación ambiental generada por industria, comercio, hospitales, mercados y otros servicios en general. • Generación de focos de proliferación de vectores. • Propagación de olores fétidos y presencia de aves de rapiña. • Enfermedades infectocontagiosas y gastrointestinales. • Contaminación de aguas superficiales y subterráneas. • Disminución del ornato y limpieza pública. • Pérdida del paisaje natural. • Pérdidas económicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Basura producida: 98 V/día. • Basura recogida: 85 V/día (13% de déficit). • Botadero municipal "a tajo abierto" en el sector Aucaloma (Morales): 60 V/día. • Presencia de segregadores y pastoreo de animales domésticos en botaderos. • Los desechos peligrosos (hospitales, comercio de hidrocarburos, industria química, etcétera) no son separados ni reciben tratamiento previo.
<p>10 Inadecuada infraestructura de distribución de agua (red de tuberías).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Restricción del servicio. • Pérdidas económicas. • Población en riesgo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pérdidas anuales: 40% de la producción de agua. • Conexiones domiciliarias instaladas: 15 142 (25% déficit de los servicios).

Fuente: Municipalidad Provincial de San Martín, 1998.

3

La gestión ambiental

Nacional y regional

La pacificación, la estabilización económica nacional y el fortalecimiento de los gobiernos locales generaron un nuevo clima social en el Perú. Asimismo, el renovado interés de la cooperación internacional por acelerar el desarrollo sostenible¹⁸ de los países en vías de desarrollo (especialmente los que se encuentran en la región amazónica) y la política gubernamental para disminuir la producción de la hoja de coca a través de cultivos alternativos, erradicar la extrema pobreza y promover la inversión en la Amazonia¹⁹, entre otros factores externos (oportunidades), han permitido a las ciudades de esta parte de la región emprender un progresivo proceso de desarrollo y fortalecimiento de sus capacidades internas sociales, económicas y ambientales.

Enfrentar los desafíos de la globalización, caracterizados por la apertura de la economía nacional a las grandes inversiones, ha motivado al Estado peruano a reorientar su política nacional ambiental. Aun cuando la gestión ambiental está sectorializada y centralizada, el CONAM –organismo rector de estas políticas– dio prioridad al desarrollo de acciones conducentes a descentralizar capacidades de gestión ambiental en el país bajo los fundamentos del *Marco estructural de gestión ambiental (MEGA)*²⁰.

Aplicar un modelo de gestión que genere mayor consenso y participación ha traído consigo la necesidad de potenciar a los gobiernos regionales y locales con grupos de trabajo y programas de carácter multisectorial y territorial para facilitar la gestión ambiental. En tal sentido, visualizar la gestión ambiental en un contexto más integral, dinámico y sostenible en el mediano y largo plazo implicaba no sólo incluir la participación activa de la ciudadanía sino, además, el compromiso real y oportuno de los principales actores locales: municipalidades, sector público y privado, organismos descentralizados (proyectos especiales) y organizaciones no gubernamentales (ONG); sobre todo aquellos que tenían como objetivo consolidar los procesos de concertación local para una mejor gestión de los recursos naturales y el medio ambiente.

El proyecto Desarrollo de gobiernos locales (PDGL/ESAN) y la asistencia técnica en gestión ambiental²¹

*Este proyecto contempló dos grandes componentes: **Fortalecimiento institucional** y **Desarrollo comunal participativo**. ESAN asumió el componente **Fortalecimiento institucional** en noviembre de 1995 por un periodo de tres años. Para alcanzar los objetivos del proyecto se diseñaron estrategias centradas en aspectos de capacitación y asistencia técnica a municipalidades. Las actividades desarrolladas en esta última línea consistieron en proporcionar a las municipalidades un conjunto de servicios profesionales conducentes a la solución de problemas concretos de planificación o gestión municipal. En este marco, el subprograma de **Planificación de gestión ambiental** brindó asistencia para la formulación de planes ambientales locales en la perspectiva de la **Agenda 21 Local**, en las municipalidades provinciales de Bellavista, Picota y Tarapoto. Se partió de un diagnóstico ambiental y se elaboraron propuestas participativas de planes de acción ambiental y con visión hacia el año 2002 para cada provincia. En todos los casos se sugirió un proyecto de ordenanza municipal. Además, se avanzó en un proyecto de ordenanza municipal para la limitación y eliminación de ruidos nocivos en la ciudad de Tarapoto, que enfrenta un serio problema de contaminación acústica generado por los mototaxis. En enero de 1998, los planes fueron sometidos a la consideración de instituciones locales y luego aprobados por los concejos municipales respectivos. Para la ejecución de este programa, el PDGL/ESAN contó con el concurso de especialistas de la asociación **Ecocuidad**.*

Local e institucional

La efervescencia generada por el Planeamiento Estratégico Regional (PER²²) y los esfuerzos por consolidar la construcción de una visión de desarrollo local, permitieron reactivar los mecanismos de planificación participativa en esta parte de la región. Particularmente las ONG han tenido un papel importante en este propósito, pues no sólo han incorporado dentro de sus proyectos de desarrollo objetivos específicos coadyuvantes a fortalecer la capacidad institucional local sino que, además, se han aliado estratégicamente con otros consorcios para potenciar las mesas de concertación. En este sentido, la protección de los recursos naturales y el medio ambiente se ha convertido en una temática importante a trabajar desde estos espacios, generando consensos y permitiendo desarrollar proyectos conjuntos entre estas organizaciones y los demás sectores interesados.

La experiencia del trabajo en mesas de concertación (coordinadoras, consejos ejecutivos del ambiente, redes, etcétera) ha generado en Tarapoto un mayor dinamismo e involucramiento de las instituciones en la problemática ambiental. Sin embargo, en muy poco tiempo dejan de funcionar. ¿Por qué? Probablemente por la escasez de recursos económicos, o quizá por la falta de estrategias de sostenibilidad. Lo evidente es que la conformación de estos espacios de gestión requiere de una profunda investigación operativa que permita aclarar estos interrogantes. En el anexo 1 se describe una metodología teórica para la conformación de una mesa de trabajo promotora de la gestión ambiental provincial (*Guía metodológica para la conformación de CEPMA*), que deberá discutirse, validarse y aplicarse creativamente de acuerdo a cada realidad local.

- 1 Diagnósticos y conclusiones del II seminario taller de la GURI-San Martín. Febrero de 1999.
- 2 No existen datos socioeconómicos suficientemente detallados, representativos y actualizados sobre Tarapoto. Esto obliga, en el mejor de los casos, a tomar cifras referidas a la región San Martín.
- 3 INEI. *Las principales ciudades del Perú*. Perfil sociodemográfico.
- 4 Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, diagnóstico de la ciudad de Tarapoto. Abril de 1997.
- 5 ITA-Tarapoto. *Reportes y registros de la base de datos del sector*. 1999.
- 6 Lorenz, D. *Resultados de la consultoría sobre turismo en cuatro ciudades: Trujillo, Pucallpa, Tarapoto y Cajamarca*. Abril-mayo de 1999.
- 7 MINAG. Resolución directoral N° 187-92-CORDESAM/DDAG (28/8/92).
- 8 LA RED San Martín. *Prevención de desastres en la cuenca del río Shilcayo*. 1994.
- 9 MPBSH. *Gestión del ambiente y de los recursos naturales en La Banda de Shilcayo*. 1998.
- 10 Antonio Brack Egg. *Desarrollo sostenible en la región San Martín*. 1997.
- 11 ONERN. *Informe de trabajo*. Diciembre de 1989.
- 12 CEPCO. *Aproximaciones al balance hídrico y fluctuaciones de temperatura en áreas ganaderas de la Amazonia peruana*.
- 13 Isaac Arce, Wagner Paredes, Rosa Ponce, María Nelly Chong. *Perfil ambiental de la ciudad de Tarapoto*. Mayo de 1997.
- 14 INADUR. *Esquema de estructuración urbana de la ciudad de Tarapoto*.
- 15 MPSM. Base de datos, Dirección de Transporte y Tránsito Urbano. 1998.
- 16 Uso del decibelímetro o sonómetro, Monitoreo CEPMA-SM. 1998.
- 17 Uso de la Carta Modificada de Ringelmann, Monitoreo CEPMA-SM. 1998.
- 18 "... es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades". Informe Bruntland (1987).
- 19 Ley 27037, *Ley de promoción de la inversión en la Amazonia*. Diciembre de 1998.
- 20 Aprobado por Decreto del Consejo Directivo N° 001-97-CD/CONAM el 7/10/97.
- 21 *Fortaleciendo los gobiernos locales: la experiencia del PDGL/ESAN*.
- 22 Los talleres finales para elaborar el *Plan estratégico regional 1999-2008* se desarrollaron en Tarapoto entre los meses de junio y agosto de 1998. Este plan incluye un eje estratégico sobre conservación de recursos naturales.

Segunda parte
**Procesos
participativos
de la gestión
ambiental**



El Plan de gestión ambiental Tarapoto 1998-2002 (PGAT)

4

Superado el estancamiento producido en la economía sanmartinense por la presencia de grupos alzados en armas y las actividades de narcotráfico, un tema que ha marcado especial interés en la ciudadanía y ha permitido una mayor sensibilización y convocatoria institucional en los últimos años es, sin lugar a dudas, el ambiente y los recursos naturales.

El interés por proteger el bosque Cordillera Escalera y las principales microcuencas que nacen de él motivó inicialmente a diferentes actores urbanos –principalmente instituciones públicas y privadas– a la elaboración y desarrollo de propuestas técnicas para su manejo integral. Estas propuestas se caracterizaron por identificar y difundir la problemática ambiental existente en la zona y por emprender acciones inmediatas que permitieran resolverla. Posteriormente, la propuesta de conformar y fortalecer “mesas” o espacios de trabajo por parte de organizaciones privadas (ONG) tuvo aceptación entre las instituciones públicas del Estado. La idea era compartir recursos, intercambiar información e integrar los esfuerzos locales hacia un objetivo común: detener el deterioro ambiental. Es así que se conforman algunas instancias locales multisectoriales (ILM) –Coordinadora de Defensa y Desarrollo de la Microcuenca del Río Shilcayo, Comité de Gestión de la Microcuenca del Ahuashiyacu, Consejos Ejecutivos del Medio Ambiente (CERMA, CEPMA, CEDMA)– y se desarrollan importantes procesos concertados, democráticos y participativos con relación al ambiente y a la gestión de riesgos a desastres, a pesar de las limitaciones técnicas, políticas y económicas del inicio.

Asimismo, el acompañamiento en la planificación local con énfasis en el análisis estratégico y el acercamiento a las ILM, conformadas para propósitos ambientalistas, fueron encaminando a las municipalidades a asumir el liderazgo de estos esfuerzos iniciales y a enfocar la problemática desde una gestión ambiental horizontal y participativa. Este reconocimiento es consecuencia del rol que están asumiendo a favor del desarrollo sostenible y por ser “instancias del Estado más cercanas a la población, que legitiman las iniciativas ciudadanas y pueden concretar metas realistas”¹.

En este proceso identificamos cuatro momentos clave que fueron tejiendo el soporte técnico y organizacional para la gestión ambiental de Tarapoto.

PRIMER MOMENTO: Antecedentes y esfuerzos preliminares

- **Agosto de 1992:** La Dirección Departamental de Agricultura de San Martín, mediante resolución directoral 0187-92-CORDESAM/DDAG, declaró bosque de protección la superficie de 100 190 ha denominada *Cordillera Escalera*, ubicada entre las provincias de Lamas y San Martín.
- **Junio de 1995:** Se desarrolló el conversatorio “Microcuenca del Shilcayo, problemas y alternativas”. Se acuerda conformar la *Coordinadora de Defensa y Desarrollo de la Microcuenca del Río Shilcayo*, impulsada por la *Red de Prevención y Mitigación de Desastres San Martín* (Red San Martín) y por un equipo técnico multidisciplinario que elaboraría un programa de desarrollo integral para la microcuenca.

La Coordinadora de Microcuenca del Shilcayo: una primera experiencia de gestión integrada²

*A mediados de 1995, técnicos de ITDG y CEDISA iniciaron coordinaciones para acordar sobre la gestión del bosque de protección **Cordillera Escalera**. Había una creciente preocupación por la degradación de esta subcuenca y de sus recursos naturales, caracterizada por una alta tasa de deforestación (en todo San Martín llega a 57 000 ha/año). Para gran parte de la población las consecuencias ya eran problemas graves (por ejemplo, inundaciones y escasez de agua). Seguir destruyendo a este ritmo implicaba que la riqueza todavía existente en recursos hídricos, tierras fértiles, recursos forestales y diversidad de fauna se terminara pronto, con el consecuente riesgo de desastres para la población urbana y rural. Al mismo tiempo, se planteaba que sería necesario involucrar a todos los actores presentes en la subcuenca o vinculados a ella. Sin embargo, se consideró que la extensión de la subcuenca sería demasiado grande como para realizar una coordinación exitosa, pues ésta abarca gran parte de las provincias de San Martín y Lamas e incluye ciudades como Tarapoto, Lamas, Morales y La Banda de Shilcayo, lo que implica un número elevado de actores y sectores. Por tanto, se decidió trabajar en una microcuenca –la del río Shilcayo– y se formó la **Coordinadora de Defensa y Desarrollo de la Microcuenca del Río Shilcayo**.*

*El equipo técnico de la Coordinadora estaba conformado por un representante de cada institución. Las instituciones eran las ONG de la **Red San Martín**, **Ministerio de Agricultura**, **Municipalidad Distrital de La Banda de Shilcayo**, **Municipalidad Provincial de San Martín**, **Proyecto Especial Huallaga Central y Bajo Mayo** (a través de su **Programa de manejo ambiental**), **EMAPA**, el **Comité Ecológico de la Microcuenca Shilcayo Urabuasha**, la **Universidad Nacional de San Martín**, la **Aso-***

ciación de Periodistas y el Ministerio de Salud. El club de madres de la parte urbana participó en uno de los talleres y planteó sus problemas frente a las inundaciones que ocurren en la ciudad. CEDISA e ITDG propusieron a la Municipalidad Provincial presidir la Coordinadora y liderar el proceso de gestión. Durante dos años se realizaron reuniones bimensuales. Una de las ideas era constituir una autoridad autónoma de la microcuenca. En un principio se buscaba ajustar todos los planes de las instituciones en un solo plan. Uno de los logros principales de la Coordinadora es que cada participante se comprometió con un plan ambiental. En 1996, con el cambio de autoridades municipales, se trabajó el tema con mucha más fuerza y se instaló el CEPMA. También se identificaron algunas de las actividades que no estaban contempladas en los planes y proyectos ejecutados en ese momento. Por tanto, se decidió empezar a trabajar en la elaboración de un nuevo proyecto en forma conjunta. Este proyecto apuntaría a una gestión integrada de la microcuenca del Shilcayo.

Se formuló una primera propuesta básica del proyecto, pero no se culminó. Tampoco la Coordinadora logró plasmarse, seguramente por las siguientes razones:

- *Faltaba poder de decisión de los representantes (muchos carecían de un poder institucional para tomar decisiones).*
- *Las autoridades y otros participantes cambiaron con mucha frecuencia, lo que impedía la continuidad y el aporte coherente.*
- *No se tenía muy clara la delimitación de la microcuenca con relación a los ámbitos municipales.*
- *Faltaba orientación de un profesional en gestión de cuencas.*
- *Faltaba voluntad política.*
- *Había celos institucionales.*
- *Faltaba liderazgo de la Municipalidad Provincial en el tema ambiental.*
- *Faltaba claridad en los objetivos en cuanto a las razones de ser de la Coordinadora, el tiempo de duración de la misma, su estructura y su forma de comunicación.*
- *Faltaba claridad en cuanto a la identificación de los actores o sectores, sus intereses (cómo los afectan las actividades en la subcuenca) y la prioridad de intervenciones para cada sector.*
- *Fracasó el sistema de realizar actas (el representante encargado se retiró sin que se hubiera nombrado un nuevo secretario de actas).*
- *El número de participantes (y de diferentes sectores) era demasiado elevado para manejar, y el insumo de cada uno era mínimo. En el transcurso del tiempo la participación de la Coordinadora bajó considerablemente.*

- **Noviembre de 1995:** APECO, con el apoyo parcial del CTAR San Martín, elaboró el documento *Bases para la gestión de los recursos naturales y elaboración de un plan de ordenamiento territorial (POT) de la región San Martín.*
- **Julio de 1996:** En aplicación a la Ley 26410 del 22-12-94, que crea el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), el CTAR San Martín, mediante resolución regional 002 del 23-7-96, creó el Consejo Ejecutivo Regional de Defensa y Conservación del Medio Ambiente (CERMA) como organismo permanente de la región, cuya finalidad principal era ejecutar los mecanismos de defensa, protección y conservación del medio ambiente en la región San Martín.
- **Noviembre de 1996:** La Dirección Regional de Agricultura-SM, a través de la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales, elaboró un cronograma de fijación de puntos referenciales a partir de coordenadas geográficas, lo que originó una propuesta de ampliación del área del bosque de protección Cordillera Escalera a 190 000 ha.
- **Enero de 1997:** El concejo distrital de La Banda de Shilcayo, por decreto N° 01-MDBSH-97, establece en emergencia ambiental las microcuencas del Shilcayo, Ahuashiyacu y Pucayacu, ubicadas en el ámbito físico de su jurisdicción.
- **Febrero de 1997:** La Municipalidad Distrital de La Banda de Shilcayo, por ordenanza municipal N° 001-97-MDBSH, creó el Consejo Ejecutivo Distrital del Medio Ambiente (CEDMA), con el objetivo de ejecutar acciones planificadas y de gestión para revertir la problemática ambiental existente en el distrito.
- **Febrero de 1997:** A iniciativa del Ministerio de Agricultura (MINAG), se conformó el Consejo Ejecutivo Provincial del Medio Ambiente de San Martín (CEPMA), instancia de coordinación multisectorial que se encargaría de promover acciones encaminadas a la preservación y conservación de las reservas naturales en la provincia de San Martín. El CEPMA estaría conformado por un Consejo Directivo presidido por la municipalidad provincial, una secretaría ejecutiva y una comisión consultiva intersectorial.
- **Abril de 1997:** Mediante resolución directoral del Ministerio de Agricultura -Distrito de Riego- Tarapoto, se declararon zonas intangibles y de alto riesgo ante desastres las márgenes de la quebrada Ahuashiyacu, del sector Las Palmas.

- **Abril de 1997:** El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) desarrolla el taller "Elementos para el desarrollo de las ciudades intermedias en apoyo a la lucha contra la pobreza extrema: el caso de Tarapoto". El objetivo era diseñar lineamientos generales para un plan de acción en la ciudad de Tarapoto en el marco del *Programa de ciudades intermedias*. Se presentó un diagnóstico de la ciudad de Tarapoto realizado por el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- **1997:** Mediante ordenanza municipal, la Municipalidad Provincial de San Martín declaró "zona de reserva forestal" el área comprendida entre el pueblo joven 2 de Mayo, el aeropuerto y las márgenes de los ríos Cumbaza y Shilcayo.

SEGUNDO MOMENTO: Acciones en el marco de la Agenda 21³

- **Mayo de 1997:** La Municipalidad Provincial de San Martín, la Municipalidad Distrital de La Banda de Shilcayo e ITDG elaboraron el *Perfil ambiental de la ciudad de Tarapoto* y un plan de acción para la promoción de la *Agenda 21 Local* en la ciudad, documentos presentados en el "Primer curso de alto nivel de promotores ambientales para ciudades" realizado en las ciudades de Arequipa e Ilo. Este curso fue convocado por el Foro *Ciudades para la Vida* en el marco de la campaña nacional de *Agendas 21 Locales*.



Campaña de sensibilización por el Día Mundial del Ambiente CEPMA-SM, Tarapoto, junio de 1998.

El Foro Ciudades para la Vida y la Agenda 21 Local

*Es importante reconocer el rol promotor que viene desarrollando el Foro **Ciudades para la Vida** para la elaboración y ejecución concertada y participativa de **Agendas 21 Locales** en las diferentes ciudades del país. La **Agenda 21** de las ciudades, o **Agenda 21 Local**, es un plan de acción basado en iniciativas económicas, sociales y ambientales que deriven en procesos sostenibles para las ciudades⁴.*

En Tarapoto, el foro tuvo parte activa en la elaboración de:

- *Perfil ambiental urbano, mayo de 1997.*
- *Plan de promoción de A-21, mayo de 1997.*
- *Plan de gestión ambiental: 1998-2002, noviembre y diciembre de 1997.*
- *Documento **Gestión ambiental en Tarapoto**, noviembre de 1998*.*
- *Plan operativo 1999 del CEPMA, marzo de 1999*.*

()Ambas actividades se desarrollaron en el marco del convenio de cooperación interinstitucional suscrito entre el Foro **Ciudades para la Vida** y el **CEPMA-SM**, en noviembre de 1998.*

- **Junio de 1997:** La Municipalidad Distrital de La Banda de Shilcayo y la Municipalidad Provincial de San Martín solicitan su incorporación formal al Foro *Ciudades para la Vida*.
- **Octubre de 1997:** La tercera asamblea del foro acepta el ingreso de las municipalidades.
- **Octubre y noviembre de 1997:** Se desarrolló la campaña de promoción y sensibilización medioambiental "Tarapoto, paraíso ecológico", promovida por un consorcio de entidades sensibilizadas en la problemática ambiental. Esta campaña tuvo como principal objetivo impulsar un proceso de desarrollo ecológico y ambiental concertado entre las diversas instituciones de la provincia⁵.

TERCER MOMENTO: Planificación participativa

- **Noviembre de 1997:** Se organizó el primer taller de gestión ambiental local. Se construyó la visión de futuro de Tarapoto y se decidieron las políticas ambientales locales que orientarían las acciones entre 1998 y 2002.

Nuestra visión común de futuro⁶

"Tarapoto, primera ciudad turística, agroindustrial y de servicios de la Amazonia; pacificada, ordenada, organizada, silenciosa, limpia, equipada acorde con su realidad y ambientalmente habitable. Con pobladores conservacionistas y solidarios, cuya fuente de vida son los bosques de la Cordillera Escalera, orgullosos de sus valores históricos y culturales, que viven en armonía con la naturaleza".

- **Diciembre de 1997:** Se realizó el segundo taller de gestión ambiental local. Se elaboraron los programas y proyectos propuestos por cada frente: Verde, Marrón y Azul. A partir de la identificación de los problemas principales de la ciudad, se dio prioridad a cinco programas: *Protección de los recursos naturales y reforestación, Manejo de agua, Limpieza pública, Control de ruidos y gases tóxicos y Fortalecimiento institucional.* Se formularon los planes operativos para 1998 para cada programa.



Decibelímetro

Campaña educativa preventiva sobre contaminación por ruidos en la ciudad de Tarapoto. CEPMA-SM (medición del ruido con decibelímetro) participan: La PNP, el sector Salud y la municipalidad).

- **Entre diciembre de 1997 y enero de 1998:** Se desarrollaron reuniones de trabajo por programas, para terminar los planes operativos (incorporar presupuestos) y elaborar el documento final del plan para su presentación y posterior publicación.

- **Febrero de 1998:** El CEPMA San Martín presentó de manera oficial el documento *Plan de gestión ambiental Tarapoto*⁷, con la asistencia de autoridades, instituciones locales y público en general. Con el apoyo de los medios de comunicación social se puso en marcha una campaña para difundir el contenido del plan. Los ejemplares se distribuyeron a organizaciones e instituciones públicas y privadas dentro y fuera de la región.

El Plan de gestión ambiental... un instrumento para concertar⁸

La elaboración del PGAT (1998-2002) respondió a la necesidad de plantear soluciones conjuntas entre la sociedad civil y el Estado, ante la existencia de un inminente problema ambiental. El interés de las instituciones locales por elaborar este instrumento de gestión contó con el apoyo del PDGL/ESAN. El equipo promotor inicial que acompañó y apoyó este proceso estuvo conformado por la Municipalidad Provincial de San Martín, Municipalidad Distrital de La Banda de Shilcayo, Agencia Agraria San Martín e ITDG. Los talleres de trabajo contaron con la asistencia y participación de aproximadamente cuarenta personas, representantes en su mayoría de instituciones con sede en la ciudad de Tarapoto. La metodología fue eminentemente dinámica, analítica y participativa.

El PGAT incorpora objetivos, políticas y estrategias generales que deberán ser ejecutadas para una adecuada gestión ambiental de la ciudad de Tarapoto. Aborda el problema desde dos aspectos importantes: 1) Formulación de objetivos estratégicos al 2002 a partir de la creación de una visión de futuro, y 2) Identificación y establecimiento de prioridades de programas y proyectos que permitan alcanzar estos objetivos (ver anexo 2). Si bien el enfoque de la intervención pareciera ser netamente urbano, el plan aborda los problemas desde una perspectiva geográfica más amplia (zonas alta y media de la cuenca). Para su puesta en marcha y ejecución adquirió real importancia la incorporación de un modelo organizacional para su gestión (CEPMA San Martín), así como el establecimiento de objetivos, metas y diversos indicadores (estado, proceso y resultados) necesarios para el seguimiento y evaluación de los planes operativos de cada programa.

CUARTO MOMENTO: Reorganización del CEPMA

- **Febrero de 1998:** El Consejo Directivo del CEPMA acordó ratificar al alcalde provincial como presidente del CEPMA y nombró como coordinador general a un regidor de la Municipalidad Provincial de San Martín. Las instituciones integrantes del CEPMA trabajarían en los programas (equipo estratégico y operativo). El coordinador general, los coordinadores de cada

programa y algunas otras instituciones formarían el Consejo Directivo del CEPMA (equipo director). En la figura 3 se observa el modelo de gestión del PGAT asumido por el CEPMA para el periodo 1998-1999.

- **Marzo de 1998:** La Universidad Nacional de San Martín nombra su representante al Consejo Directivo.
- **Abril de 1998:** La Oficina Zonal Bajo Mayo del CTAR San Martín y la Red de Servicios de Salud nombran sus representantes al Consejo Directivo.

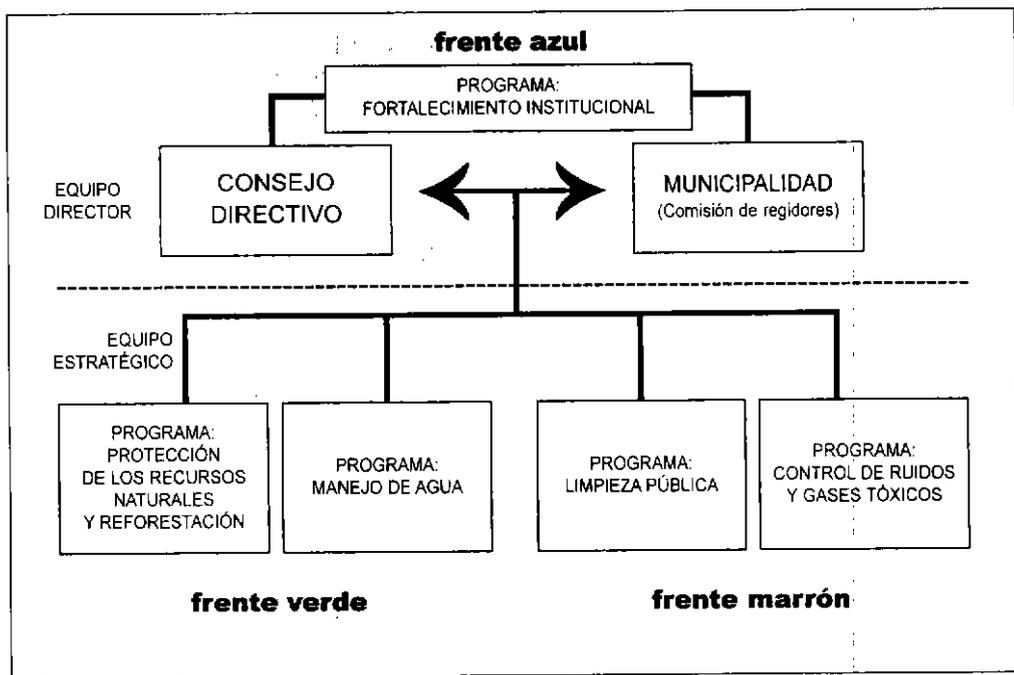


Figura 3. Modelo de gestión del PGAT: periodo 1998-1999⁹.

5

El CEPMA San Martín y la ejecución del PGAT

En el capítulo anterior se han descrito los antecedentes y el proceso inicial de la gestión ambiental en cuatro momentos. A lo largo de éstos fue destacándose una instancia que empezó a tener vida propia y continúa madurando: el CEPMA San Martín. Por ello se ha considerado pertinente individualizar en capítulo aparte el detalle de los procesos (internos y externos) que derivaron en lo que actualmente es el organismo más representativo de la gestión ambiental en San Martín.

Liderazgo inicial

El proceso que llevó a la ciudad de Tarapoto a emprender la formulación y ejecución del PGAT probablemente tuvo su origen motivador en el deseo de conservar y proteger los recursos existentes en el bosque Cordillera Escalera. Las diferentes reuniones multisectoriales convocadas para intervenir en forma conjunta y concertada no lograron por lo general los objetivos previstos, aunque generaron expectativa en la población y demás instituciones locales. Un ejemplo de ello fue la realizada por el gobierno regional, que a iniciativa del Ministerio de Agricultura y en un intento por establecer coordinaciones multisectoriales en defensa del medio ambiente y los recursos naturales, creó en julio de 1996 el Consejo Ejecutivo Regional de Defensa y Conservación del Medio Ambiente (CERMA), como respuesta a la necesidad de contar con una autoridad ambiental autónoma regional. Este organismo quedó inoperativo a fines de 1997, debido a problemas de índole política, económica y organizacional.

Posteriormente, las iniciativas fueron ejercidas sucesivamente por diferentes instituciones y estuvieron muy relacionadas con la coyuntura. Sin embargo, resaltan por mérito propio algunos actores locales, como PEHCBM, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Salud, INDECI, Red de Prevención y Mitigación de Desastres San Martín, etcétera. Desde un inicio se elaboraron propuestas de gestión basadas principalmente en objetivos y metas institucionales en las cuencas. La Municipalidad Distrital de La Banda de Shilcayo es uno de los primeros gobiernos municipales que mayor voluntad institucional ha demostrado frente al panorama ambiental: ha incorporado en su gestión municipi-

pal políticas específicas para el control y protección del medio ambiente y los recursos naturales. Actualmente, La Banda de Shilcayo cuenta con un conjunto de estrategias y proyectos para tal fin, enmarcado dentro del eje *Medio ambiente y recursos naturales* de su *Plan de desarrollo*¹⁰.

El distrito ecológico de La Banda de Shilcayo... ¿una visión inalcanzable?

*La administración municipal (1996-1998), preocupada por el desequilibrio ecológico de sus tres principales microcuencas –Shilcayo, Ahuashiyacu y Pucayacu– que nacen de las estribaciones del bosque de protección Cordillera Escalera, y de conformidad con las facultades otorgadas en la **Ley orgánica de municipalidades**, incorporó en su **Plan integral de desarrollo distrital** un proceso de gestión del medio ambiente y los recursos naturales. El objetivo: reducir gradualmente el pasivo ambiental existente en su jurisdicción con miras a convertirla en el primer distrito ecológico de la región San Martín. Bajo este marco general, el concejo inicia el primer paso emitiendo el decreto N° 001, que declara en emergencia ambiental las microcuencas antes mencionadas. Posteriormente, incluye dentro de su estructura organizacional un órgano municipal permanente denominado Consejo Ejecutivo Distrital del Medio Ambiente (CEDMA), cuya función específica era ejecutar la gestión ambiental en todo el ámbito distrital. Las actividades del CEDMA fueron lideradas por su alcalde; sin embargo, este espacio de concertación quedó inoperativo luego de reactivarse el CEPMA San Martín. La municipalidad distrital siguió trabajando desde este espacio provincial, a través de los programas **Manejo de agua** (frente verde) y **Fortalecimiento institucional del CEPMA** (frente azul).*

En Tarapoto, la presencia y participación de las ONG no necesariamente especializadas en el tema ambiental y gestión local de recursos naturales dio dinamismo y mejoró la coordinación con los principales actores locales. Además, estas organizaciones generaron alianzas estratégicas interinstitucionales y, en muchos casos, lideraron acciones conjuntas en defensa del ambiente y del desarrollo local.

El CEPMA San Martín

Operativamente, el CEPMA fue concebido como una instancia de coordinación y concertación interinstitucional local. Desde el inicio, sus objetivos fueron sensibilizar y comprometer a los sectores públicos en la inmediata solución de los problemas ambientales existentes en Tarapoto, principalmente los originados en zonas altas de las microcuencas (deforestación). Posteriormente, con la formulación del PGAT, se logró organizar la intervención multi-

sectorial por frentes y programas, y la solución de los problemas ambientales tuvo prioridad en el corto y mediano plazo. Este hecho permitió involucrar a otras instituciones claves y visualizar el problema desde un nuevo enfoque: la gestión ambiental participativa. Durante su primer año de trabajo, el CEPMA San Martín ha centralizado sus actividades en Tarapoto, a partir de cuya experiencia se pretende proyectar al resto de la provincia. Actualmente es el espacio de concertación local con mayor presencia organizacional con relación al tema ambiental. Lo integran operativamente más de treinta instituciones entre públicas y privadas, ubicadas por lo general en la zona urbana de Tarapoto (ver anexo 3).



Deforestación de la cuenca baja (media-rural).

Por ser un espacio abierto a las iniciativas instituciones locales y debido a su carácter multisectorial y territorial, la conformación y funcionamiento del CEPMA San Martín no se sujetó a normas técnicas o considerandos legales específicos. No obstante, sus actividades guardaron concordancia con lo establecido en los diferentes dispositivos legales o normas sectoriales, locales y nacionales vigentes en el país (ver anexo 1: *De los aspectos legales*). La Municipalidad Provincial de San Martín, a través de la presidencia del CEPMA, asumió formalmente los aspectos administrativos (convocatorias), convenios u otros actos contractuales necesarios para la gestión.

Después del taller de evaluación (actividades 1998) y la formulación del *Plan operativo 1999*¹¹, el modelo organizacional asumido inicialmente por el CEPMA para la gestión del PGAT ha variado sustancialmente con la creación de un nuevo programa que incorpora la dimensión económica (frente celeste) y el nombramiento del secretario técnico. En tal sentido, ha quedado confor-

mado e instituido dentro del CEPMA San Martín el *Programa de desarrollo económico con énfasis en turismo* y la secretaría ejecutiva como órgano técnico-administrativo, que estará cargo de un funcionario de la municipalidad provincial (ver anexo 4).

El apoyo externo

Cuando en julio de 1996 fue conformado el CEPMA San Martín, no contaba con apoyo externo específico para su funcionamiento. Recién en el transcurso de 1997 se concretó un apoyo por parte del proyecto *Gestión local* (PGL) de ITDG y el programa de *Gestión del medio ambiente y los recursos naturales* de CEDISA. Estas instituciones, con el respaldo de la Municipalidad Provincial de San Martín, lograron convocar el apoyo de otras: Foro *Ciudades para la Vida*, PDGL/ESAN, Municipalidad Distrital de Miraflores (Lima), CONAM, etcétera. Todo este apoyo, traducido en recursos materiales, económicos y de asistencia técnica (recursos humanos), proporcionó un importante impulso al funcionamiento y consolidación del Consejo. Este impulso se explica debido a que, dentro de los objetivos de estas instituciones, se buscaba el fortalecimiento de espacios de concertación local orientados hacia la protección del medio ambiente y los recursos naturales. No cabe duda de que, sin estos aportes, el CEPMA habría seguido como una instancia "dormida" y aletargada en su accionar, como fue durante el primer año de su existencia antes del PGAT. Sin embargo, en el terreno de los hechos, los programas o frentes funcionaron mejor que el propio CEPMA. De manera general, el CEPMA San Martín tuvo principalmente un impulso indirecto desde los programas, pero no fue fortalecido en sí mismo de forma tal que le permitiera ir construyendo su propia sostenibilidad institucional.

A partir del segundo trimestre de este año, el apoyo económico está restringido por parte de las instituciones promotoras y su participación se limita al acompañamiento y asistencia técnica al Consejo Directivo. Este hecho ha motivado que la municipalidad provincial, a través de su secretaría ejecutiva, reafirme su compromiso político ante el CEPMA y asuma un rol más protagónico en los esfuerzos por continuar fortaleciéndola.

La gestión

La gestión inicial del CEPMA (1996) se caracterizó por un enfoque de intervención sectorialista. Se percibe que este hecho, sumado a la falta de lineamientos generales que orientaran las actividades al logro de objetivos en el

mediano y largo plazo (plan de acción), fueron factores determinantes para que en menos de un año el CEPMA dejara de funcionar. El "modelo organizacional" de funcionamiento fue una réplica de la estructura del CONAM aprobada en diciembre de 1994.

Cuando se analizaron los problemas ambientales de Tarapoto en la perspectiva de la *Agenda 21 Local* y se diseñaron propuestas técnicas para abordarlas en el corto y mediano plazo (PGAT), éstas tuvieron un "sesgo" especial (probablemente por ser más sensibilizador en ese momento) de orientación hacia la gestión ambiental urbana. La gestión local de recursos naturales con enfoque en la gestión de cuencas no fue tomada en cuenta para este periodo. El modelo de gestión no varió, por tanto el CEPMA fue reactivado para ejecutar el PGAT. Su soporte institucional y poder de convocatoria (principalmente del sector público) eran la base para retomar la gestión en el marco de las estrategias diseñadas en el PGAT. Sin embargo, esto no se constituyó en una garantía real en el momento de concertar y asumir responsabilidades, y la gestión ambiental quedó en manos fundamentalmente de organizaciones privadas (ONG).

Después de un primer año de gestión en el marco del PGAT, el CEPMA no ha logrado una inserción real de sus actividades dentro de los planes operativos de las municipalidades. La necesidad de apoyo económico a las acciones del CEPMA por parte de los gobiernos locales no es sentida como prioritaria, a pesar de que contribuye a sus objetivos. Esto no sólo generó ambivalencias entre lo propuesto por las instancias locales y su municipalidad sino que, además, impidió desarrollar mecanismos de cooperación interinstitucional.

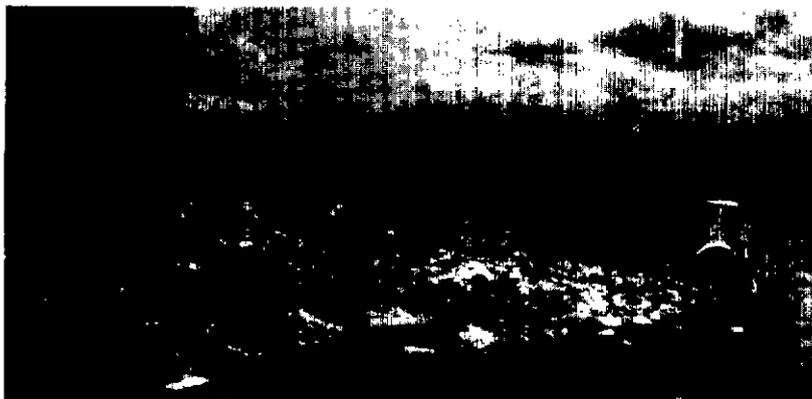
Hubo algunas instituciones públicas claves que impulsaron la gestión ambiental en Tarapoto. La Agencia Agraria San Martín (MINAG), la Oficina Zonal de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales (MITINCI) y la Red de Servicios de Salud (MINSa) fueron, entre otras, las que destacaron desde el inicio del proceso. A pesar de sus limitados presupuestos y sus funciones centralistas y sectorialistas, supieron encontrar en el espacio local una buena razón para apoyar y concertar técnica y pluralistamente sobre la problemática ambiental. Básicamente la gestión de las instituciones públicas ha tenido un doble objetivo: promoción y acción. Si bien el liderazgo de la gestión estuvo inicialmente en las ONG promotoras del CEPMA, éstas paulatinamente fueron cediendo la posta a la Municipalidad Provincial de San Martín. Actualmente, con la incorporación de la Secretaría Ejecutiva del CEPMA en la municipalidad (Dirección de Acción

Comunal), la gestión ambiental cuenta con mayor respaldo legal y administrativo. El carácter multisectorial y territorial del CEPMA está respaldado en los fundamentos y estrategias del *Marco estructural de gestión ambiental* (MEGA), impulsado actualmente por el CONAM.

La estrategia

En un primer momento fue necesario trabajar las bases o pilares sobre los cuales se apoyaría la gestión ambiental en Tarapoto. Ello implicaba tomar decisiones acerca del punto de partida, la identificación de nodos estratégicos de apoyo y el trabajo de sostenibilidad. Finalmente se decidió: la concertación interinstitucional sería el motor de la estrategia.

Ésta fue una importante decisión técnica que asumió el grupo promotor. Tuvo su origen en la experiencia y análisis del quehacer interinstitucional desarrollado en San Martín en el último quinquenio, que se caracterizó por una adecuada capacidad de respuesta, articulación y liderazgo. Ello incluso le ha permitido asumir diversos retos regionales. Podría decirse que en esta región no resulta difícil lograr que los representantes de diferentes instituciones se sienten a planificar y, posteriormente, a concertar. La debilidad estriba en las brechas existentes y en el desarrollo disímil de sus capacidades técnicas y resolutivas, que sólo se equilibran por su disposición para ejecutar todo lo que signifique mejoras en la calidad de vida para los habitantes de la región.



Descarga de basura en el botadero a tajo abierto ubicado en el sector Aucaloma, Morales.

En todo ese contexto de convocar, motivar y, finalmente, reunir a diferentes instituciones tras la bandera del problema ambiental, en ningún momento se perdió la perspectiva del papel que jugarían las municipalidades (provinciales

o distritales), como elementos conductores y articuladores por excelencia en una comunidad, tanto por su representatividad en un sistema democrático como por la esencia misma de sus fines. Mucho de lo trabajado tuvo que ver con el logro de un compromiso municipal que garantice la sostenibilidad de las acciones e incorpore otros niveles de participación ciudadana, o por lo menos lo intente.

En ese sentido, otra decisión técnica importante emanada del grupo promotor fue que las actividades desarrolladas llevaran siempre el sello de la municipalidad provincial. Esto pretendía funcionar como un mecanismo de incorporación inconsciente al quehacer municipal, y probablemente lo hubiera logrado de haber sido más sostenido. El *Plan de gestión ambiental* (producto clave) fue presentado oficialmente en la municipalidad por el alcalde provincial, con asistencia de las principales autoridades regionales, y difundido ampliamente como un importante instrumento técnico para la gestión local municipal.

Las actividades

Las acciones emprendidas según lo programado en los planes operativos, fueron lideradas por el equipo director del CEPMA y contaron con una participación regular de las organizaciones públicas y privadas. La mayoría de estas actividades ha tenido un carácter motivador y sensibilizador con relación a la problemática ambiental; sin embargo, se desarrollaron algunas acciones concretas para el mejoramiento de la calidad ambiental de Tarapoto, como la ordenanza municipal para la prevención y control de ruidos y gases contaminantes (006-98/A/MPSM).

Fueron convocantes y movilizadoras las actividades realizadas en el marco de la celebración por el Día Mundial del Ambiente, que fueron seguidas con mucho interés por la población en general. En este punto cabe resaltar la asistencia técnica proporcionada por la Municipalidad Distrital de Miraflores (Lima) para el desarrollo de los operativos educativos y preventivos con relación al problema de contaminación sonora existente en la ciudad de Tarapoto (aproximadamente 105,6 db). Se utilizaron instrumentos y materiales para el monitoreo de los ruidos y humos visibles generados fundamentalmente por el parque automotor (mototaxis): decibelímetro digital, cartas modificadas de Ringelmann, etcétera. Esta actividad ha pasado a la historia como la primera campaña sensibilizadora con relación a la contaminación sonora en Tarapoto.

Una de las grandes debilidades de esta primera etapa de intervención es la falta de un registro (base de datos) adecuado para muchas de las actividades ejecutadas por el CEPMA. La falta de seguimiento, monitoreo y evaluación del PGAT ha generado que no se conozca con exactitud el avance y/o resultados del mismo. Para sustituir esta deficiencia se han tomado los informes presentados por los coordinadores en las reuniones periódicas del Consejo Directivo como indicadores indirectos de las acciones, y a través de ellos se ha podido estimar que existe actualmente un avance del 50% con respecto al total de las actividades programadas.

Luego de la contienda electoral municipal y el proceso de transferencia a la nueva administración, las municipalidades y demás instituciones ratificaron su interés por continuar apoyando las actividades del CEPMA. Esto se reflejó en las reuniones de coordinación posteriores a las elecciones municipales, que tuvieron un significativo éxito dado que sirvieron para retomar responsabilidades y compartir recursos para ejecutar las actividades pendientes en los planes operativos de 1998, como el taller sobre gestión ambiental de los residuos sólidos. La elaboración del *Plan operativo 1999* del CEPMA se desarrolló en dos días y su financiamiento estuvo totalmente cubierto gracias al aporte de las mismas instituciones.



Reunión de coordinación del Programa de control de ruidos y gases tóxicos del CEPMA San Martín, Tarapoto, junio de 1998.

En el siguiente cuadro se describe un resumen de las principales actividades ejecutadas en el marco del *Plan operativo 1998* (PGAT):

CUADRO 6: PRINCIPALES ACTIVIDADES DESARROLLADAS¹²	
ACTIVIDADES	INSTITUCIONES RESPONSABLES
FRENTE VERDE	
Elaboración de la propuesta técnica para la demarcación física del bosque de protección Cordillera Escalera.	AGENCIA AGRARIA DE SAN MARTÍN UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN
Producción de plantones para áreas críticas.	CEDISA IDPA
Elaboración del <i>Proyecto de letterización</i> en los km 11 y 58 de la carretera Tarapoto-Yunimaguas.	AGENCIA AGRARIA DE SAN MARTÍN CEDISA
Cursos de capacitación sobre desarrollo sostenible para profesores de primaria.	CEDISA CEPCO SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL ITDG
I Congreso de la Federación de Pueblos Quechuas de la Región San Martín.	CEDISA-SNV MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE LAMAS GOBIERNO REGIONAL
Charla sobre preservación del ambiente.	AGENCIA AGRARIA SAN MARTÍN AGRICULTORES DEL CASERÍO PROGRESO-BSH
Capacitación sobre agroforestería a campesinos de la cuenca del Alto Cumbaza, zonas: La Banda de Shilcayo y Bajo Mayo.	AGENCIA AGRARIA SAN MARTÍN CEDISA
Elaboración, gestión y aprobación de la ordenanza municipal para la vigilancia ecológica.	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE SAN MARTÍN AGENCIA AGRARIA DE SAN MARTÍN CEDISA ITDG
Curso de capacitación sobre manejo de cuencas en el distrito de La Banda de Shilcayo.	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LA BANDA DE SHILCAYO MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE SAN MARTÍN MINISTERIO DE PESQUERÍA EMAPA SAN MARTÍN COMITÉ DE REGANTES PISCICULTORES Y AUTORIDADES
Supervisión y control en el área de protección.	AGENCIA AGRARIA DE SAN MARTÍN POLICÍA ECOLÓGICA

ACTIVIDADES	INSTITUCIONES RESPONSABLES
FRENTE MARRÓN	
Elaboración del plan de trabajo para el programa de ruidos y gases tóxicos.	ITDG CONTRADROGAS MITINCI-TARAPOTO INEI-TARAPOTO DIRECCIÓN REGIONAL DE SALUD
Visitas técnicas y compra del terreno para la construcción del relleno sanitario.	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE SAN MARTÍN DIRECCIÓN REGIONAL DE SALUD
Elaboración de los estudios definitivos del relleno sanitario.	SENREM-CONAM MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE SAN MARTÍN
Reuniones de coordinación para la elaboración de la evaluación de impacto ambiental del relleno sanitario.	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE SAN MARTÍN DIRECCIÓN REGIONAL DE SALUD PROYECTO ESPECIAL HUALLAGA CENTRAL Y BAJO MAYO UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN
Proyecto definitivo del relleno sanitario de la ciudad de Tarapoto.	SENREM-CONAM MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE SAN MARTÍN DIRECCIÓN REGIONAL DE SALUD-SAN MARTÍN
Seminario taller: <i>Gestión ambiental de los residuos sólidos.</i>	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE SAN MARTÍN ITDG RED DE SERVICIOS DE SALUD
Diseño y elaboración de <i>Encuesta de opinión del impacto del ruido y gases tóxicos en la ciudad de Tarapoto.</i>	DIRECCIÓN REGIONAL DE SALUD INEI-TARAPOTO
Visita técnica a las municipalidades -Miraflores (Lima), Trujillo y Chiclayo- con experiencias en prevención y control de ruidos nocivos y molestos, así como de contaminantes visibles (humos).	ITDG MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE SAN MARTÍN
Propuesta de ordenanza municipal y su reglamento para la prevención y control de ruidos y gases contaminantes en la ciudad de Tarapoto.	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE SAN MARTÍN ITDG UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA CIVIL MITINCI-TARAPOTO COLEGIO DE ABOGADOS ASOCIACIÓN PRO TARAPOTO

Panel fórum: <i>Por una ciudad sin ruidos.</i>	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE SAN MARTÍN CONTRADROGAS MITINCI COLEGIO DE PERIODISTAS ITDG MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL
Operativos educativos sobre prevención y control de ruidos y gases tóxicos.	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE SAN MARTÍN MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MIRAFLORES FRENTE POLICIAL SAN MARTÍN HUÁNUCO-PNP MITINCI ITDG AGENCIA AGRARIA SAN MARTÍN DIRECCIÓN REGIONAL DE SALUD
Charla radial y televisiva sobre el problema del ruido en la ciudad de Tarapoto.	RADIO TROPICAL CANAL 13 CEDISA ITDG UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN AGENCIA AGRARIA SAN MARTÍN PÚBLICO EN GENERAL
Capacitación sobre los contenidos de la ordenanza municipal N° 006-98/A/MPSM.	MTC RADIO IMAGEN MPSM-DIRECCIÓN DE TRÁNSITO URBANO ITDG
Desfile escolar con pancartas alusivas al Día Mundial del Ambiente.	MINISTERIO DE EDUCACIÓN CEDISA RED DE SALUD
Conversatorio: <i>Experiencias exitosas de la Municipalidad Distrital de Miraflores en defensa del ambiente.</i>	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE SAN MARTÍN MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MIRAFLORES CEDISA ITDG FRENTE POLICIAL SAN MARTÍN HUÁNUCO-PNP COLEGIO DE PERIODISTAS REGIDORES DE LA MPSM MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL MEDIOS DE COMUNICACIÓN

ACTIVIDADES	INSTITUCIONES RESPONSABLES
FRENTE AZUL	
Reuniones ordinarias y extraordinarias del Consejo Directivo del CEPMA.	CEDISA ITDG MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LA BANDA DE SHILCAYO UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN GOBIERNO REGIONAL AGENCIA AGRARIA SAN MARTÍN RED DE SERVICIOS DE SALUD
Reuniones de coordinación en cada programa.	AGENCIA AGRARIA SAN MARTÍN ITDG MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LA BANDA DE SHILCAYO
Reuniones de coordinación con las instituciones públicas y privadas.	CONSEJO DIRECTIVO DEL CEPMA-SM CONSEJO DIRECTIVO DEL CEDMA-LA BANDA DE SHILCAYO
Difusión y distribución del <i>Plan de gestión ambiental</i> .	CONSEJO DIRECTIVO DEL CEPMA-SM CONSEJO DIRECTIVO DEL CEDMA-LA BANDA DE SHILCAYO
Coordinaciones con funcionarios del CONAM para visitar la ciudad de Tarapoto.	CONSEJO DIRECTIVO DEL CEPMA-SM
Convenio interinstitucional con el Foro <i>Ciudades para la Vida</i> .	CONSEJO DIRECTIVO DEL CEPMA-SM
Asistencia técnica por parte de la Municipalidad Distrital de Miraflores.	CONSEJO DIRECTIVO DEL CEPMA-SM
Publicación y difusión de la ordenanza municipal N° 006/98/a/apmsm sobre prevención y control de ruidos y gases contaminantes.	CONSEJO DIRECTIVO DEL CEPMA-SM
Presentación de la experiencia de Tarapoto en el seminario: <i>Agendas 21 Local</i> , organizado por el Foro <i>Ciudades para la Vida</i> en Lima.	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE SAN MARTÍN AGENCIA AGRARIA SAN MARTÍN ITDG
Suscripción del convenio de cooperación institucional para una ciudad saludable (<i>proyecto Relleno sanitario de Tarapoto</i>).	SENREM-CONAM-USAID MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE SAN MARTÍN DIRECCIÓN REGIONAL DE SALUD CTAR SAN MARTÍN CONSEJO DIRECTIVO DEL CEPMA-SM ITDG CEDISA

Elaboración y difusión del cuestionario de evaluación del <i>Plan de gestión ambiental</i> (1998).	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE SAN MARTÍN ITDG CONTRADROGAS FORO CIUDADES PARA LA VIDA
Taller: Elaboración <i>Plan operativo 1999</i> del CEPMA.	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE SAN MARTÍN CONSEJO DIRECTIVO DEL CEPMA-SM FORO CIUDADES PARA LA VIDA
Taller: Elaboración del organigrama estructural y reglamento interno del CEPMA.	CONSEJO DIRECTIVO DEL CEPMA-SM SECRETARÍA EJECUTIVA DEL CEPMA-SM
Asistencia y participación al seminario interno de intercambio de experiencias sobre <i>Agenda 21</i> para ciudades.	MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE SAN MARTÍN SECRETARÍA EJECUTIVA DEL CEPMA-SM

Fuente: CEPMA San Martín, 1998.

El financiamiento

Éste es un rubro que definitivamente marca la sostenibilidad de las acciones en nuestro medio. Durante el primer año de trabajo fueron importantes los aportes de CEDISA e ITDG con recursos humanos, económicos y materiales, orientados básicamente al fortalecimiento institucional del CEPMA San Martín. Las otras actividades programadas en el plan fueron financiadas desde el principio por las propias instituciones organizadas en los programas (o frentes). Sin embargo, las actividades programadas en forma conjunta no siempre se cubrían con los aportes de las instituciones, y por lo general las ONG finalmente asumían gran parte de estos gastos.

Si bien el liderazgo asumido por el CEPMA permitió integrar y reorientar algunos esfuerzos institucionales, éste no tuvo el mismo efecto cuando el compromiso demandaba, además de la coordinación y participación en las actividades, un efectivo aporte con recursos económicos y materiales. Este hecho se sintió más en el sector público, que por lo general no contaba con recursos económicos importantes para actividades conjuntas o acciones prioritarias del CEPMA. Por ejemplo, la Agencia Agraria San Martín (MINAG) no logró disponer de un financiamiento específico para la demarcación física (colocación de hitos) del bosque de protección Cordillera Escalera. Esta intervención, con un costo aproximado de S/. 100 000, era impor-

tante para terminar los estudios definitivos que permitieran incorporar estos bosques al SINANPE.

Similar situación ocurrió con las municipalidades integrantes del CEPMA. Ninguna de ellas destinó partidas económicas específicas de sus presupuestos anuales (1998-1999) a las actividades del CEPMA, no obstante las responsabilidades asumidas en los planes operativos. En muchos de los casos hubo buena intención para apoyar económicamente las acciones del CEPMA; sin embargo, en el momento necesario los desembolsos no se ejecutaron. Por ejemplo, a pesar de la decisión tomada por la comuna del concejo provincial para comprar el equipo de medición (decibelímetro o sonómetro), necesario para el control de ruidos en la ciudad, ésta nunca se realizó, probablemente debido a la falta de presupuesto o por considerarse "no prioritaria" para la gestión.

6

Las instituciones opinan: corte transversal

En esta parte del documento se presentan los resultados obtenidos en una encuesta de corte transversal realizada a treinta instituciones que participaron directa o indirectamente en las actividades del CEPMA San Martín durante su primer año de intervención. La encuesta pretendió identificar el posicionamiento de dichas instituciones con relación al problema ambiental en general, y al CEPMA y/o su plan de gestión ambiental en particular. Fue elaborada incluyendo preguntas abiertas y cerradas (ver anexo 5).

Instituciones: situación actual y recursos disponibles

Las instituciones tienen buena disposición para seguir participando en la ejecución del PGAT. El 78% de ellas indica que su organización actual es buena o muy buena (gráfico 1); sin embargo, sólo el 29% ha reservado recursos para las actividades de puesta en marcha y ejecución del plan (gráfico 2).

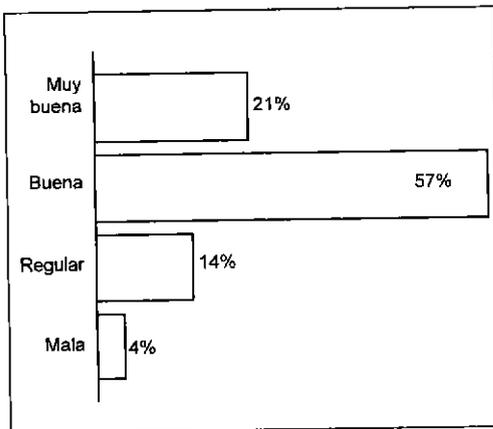


Gráfico 1: Situación actual de las organizaciones de CEPMA.

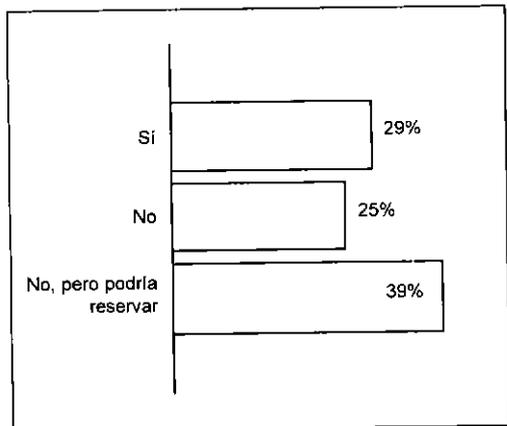


Gráfico 2: Recursos disponibles para la puesta en marcha del PGAT.

CEPMA San Martín: gestión realizada y necesidades

El 61% de instituciones considera que la gestión realizada por el CEPMA durante 1998 es aceptable y satisfactoria (gráfico 3). El gráfico 4 corrobora la aceptación de la gestión del CEPMA, pues el 100% de los encuestados manifiesta como necesario y urgente continuar fortaleciéndolo.

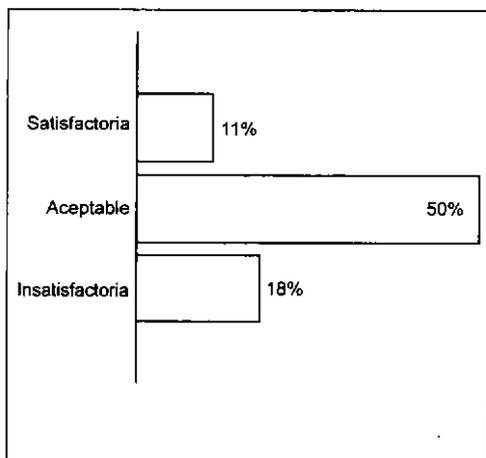


Gráfico 3: Gestión realizada por el CEPMA durante 1998.

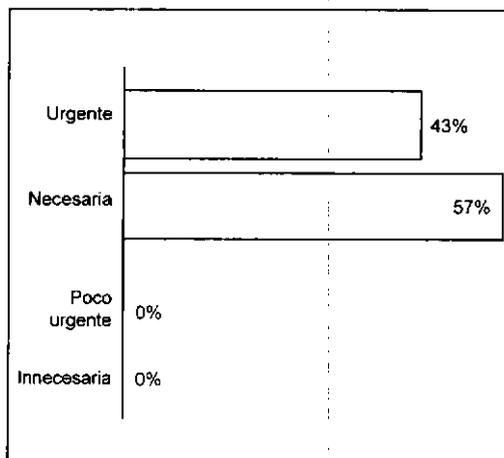


Gráfico 4: ¿Cómo valora usted la necesidad de seguir fortaleciendo el CEPMA?

Municipalidad provincial: percepción de liderazgo y capacidad institucional

El 39% percibe que la Municipalidad Provincial de San Martín lidera en gran parte las acciones del CEPMA; un 32% manifiesta que está fortalecida técnica y administrativamente para garantizar su sostenibilidad. Esto se reafirma con el hecho de que al menos el 30% de los encuestados ve a las municipalidades como instituciones capaces de apoyar con recursos económicos y humanos las actividades del PGAT (gráficos 5 y 6).

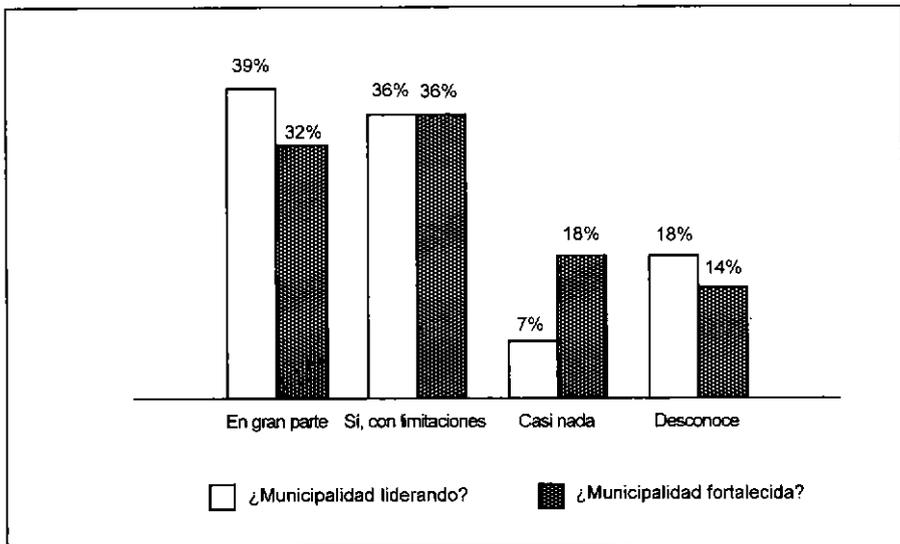


Gráfico 5: ¿Considera usted que la municipalidad provincial está liderando las acciones del CEPMA y está fortalecida para garantizar su sostenibilidad?

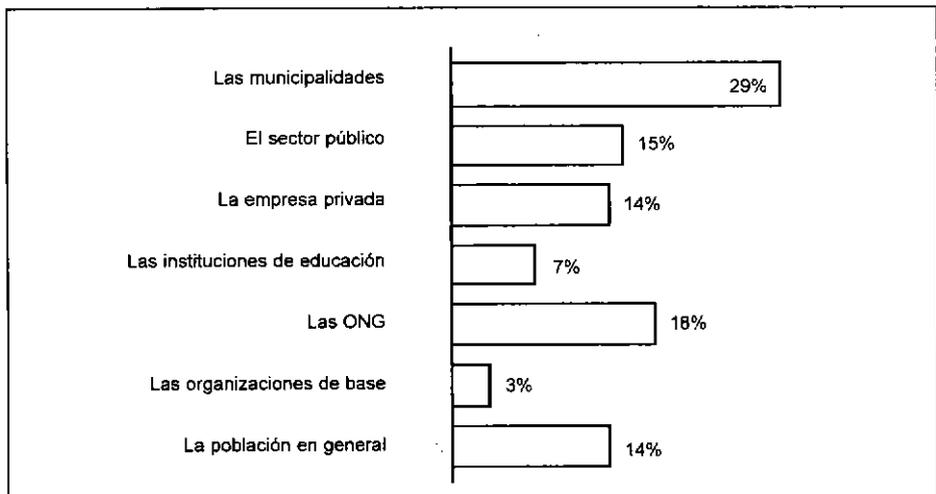


Gráfico 6: ¿Quiénes considera usted que deberían apoyar las actividades del PGAT?

El PGAT y la participación ciudadana

El 86% de los encuestados manifiesta que el PGAT sí responde a las necesidades reales y actuales de Tarapoto. También puede observarse que existe una mayor sensibilización por el problema ambiental urbano. El 49% opina que el control de los ruidos y la limpieza pública urbana debería convocar una mayor participación ciudadana, en tanto que sólo el 26% lo considera para la protección de los recursos naturales (gráficos 7 y 8).

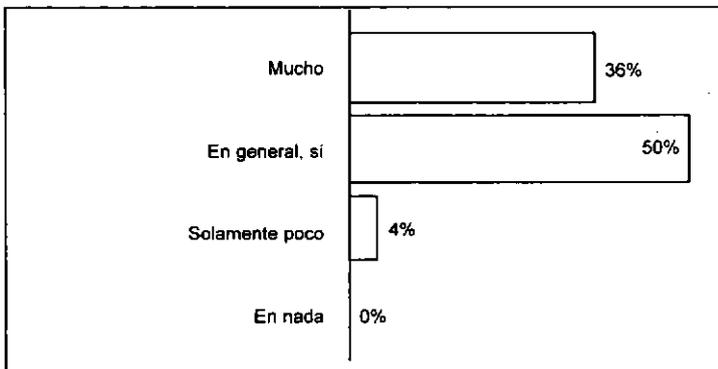


Gráfico 7: ¿Considera que el PGAT responde a las necesidades de Tarapoto?

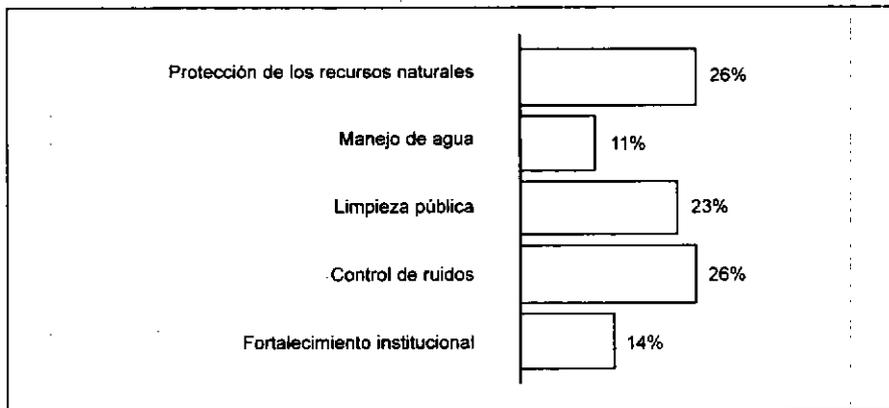


Gráfico 8: ¿Qué temas del PGAT deberían convocar una mayor participación ciudadana?

7

La participación ciudadana

Ésta es una experiencia que corrobora una vez más que la participación mejora la gestión pública en el nivel interinstitucional trabajado. En tal sentido, podemos rescatar de manera general los siguientes aspectos positivos de la experiencia participativa:

- La información acerca de las necesidades, prioridades y capacidades de los sectores involucrados se incrementó.
- Los programas pudieron adaptarse a las necesidades locales, lo que favoreció un mejor uso de los recursos.
- Las actividades programadas y ejecutadas permitieron movilizar recursos locales.

También se pudieron identificar algunos inconvenientes:

- Se incrementaron los costos de transacción iniciales.
- Aumentaron las expectativas de gestión.
- El conocimiento técnico sustituyó a la información procedente del sentir local (población).

Este último hecho guarda relación con la relativa indiferencia de un sector de la comunidad, que aún no percibe que puede existir un problema ambiental en ciernes en las zonas altas de la cuenca o en la ciudad misma. Por ejemplo, muchos agricultores (colonos) o forestales, podrían estar considerando una amenaza para sus intereses económicos la incorporación definitiva al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas del Perú (SINANPE) de la zona correspondiente al bosque de protección Cordillera Escalera. Asimismo en la ciudad, ni mototaxistas ni usuarios de los mismos se han detenido a pensar que podrían estar perdiendo la audición debido al excesivo ruido (más de 105 db) al que a diario están expuestos, pues el mototaxi probablemente sólo se está considerando como una actividad económica alternativa para disminuir el desempleo en una ciudad en crecimiento.

En tal sentido, la sensibilización comunitaria debe poseer un fuerte componente de investigación cualitativa para abordarla e involucrarla en la solución del problema, reduciendo al máximo la sensación amenazadora que podría contener una norma o acción ambiental en el futuro y considerando alternativas viables que permitan disminuir el impacto social.

FODA del proceso

Fortalezas

- Las instituciones y organizaciones de base están sensibilizadas con el problema ambiental.
- Los procesos de planeamiento y capacitación abren nuevos espacios para la gestión del desarrollo de Tarapoto.
- Hay un importante número de instituciones públicas y privadas centralizadas en la ciudad de Tarapoto.
- El posicionamiento estratégico de la AMRESAM mejora la imagen institucional de las municipalidades.
- Hay voluntad política de las autoridades para emprender la ejecución de la *Agenda 21 Local*.
- La ejecución de proyectos de desarrollo coadyuva al fortalecimiento de las capacidades locales.
- Las municipalidades están incorporadas al *Foro Ciudades para la Vida*.
- La región pertenece al territorio amazónico (selva alta).
- Hay experiencia en mesas o redes de trabajo.
- La ciudad de Tarapoto es considerada base administrativa del turismo ecológico.

Oportunidades

- Hay organizaciones públicas y privadas, nacionales y extranjeras que apoyan la gestión local de recursos naturales y el medio ambiente.
- Se han fortalecido diversas redes o consorcios que trabajan la gestión ambiental urbana.
- Se ha emprendido una campaña nacional de *Agendas Locales 21*.
- Otras municipalidades provinciales de la región cuentan con planes de acción ambiental.
- Hay experiencias exitosas en gestión ambiental de otras ciudades.
- Hay una propuesta de ordenamiento territorial de la región San Martín.
- El Consejo Ejecutivo Regional del Medio Ambiente se ha reactivado.
- Puede negociarse el canje de deuda por inversión social o ambiental.
- Hay un *Programa de gestión ambiental regional y local para el desarrollo sostenible* (Capacidad XXI) del CONAM-PNUD.

- La legislación se orienta a promover el desarrollo sostenible de la Amazonia, la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas¹³.
- El *Plan estratégico regional* de San Martín (PER) incorpora un eje de desarrollo sobre protección de recursos naturales.
- Un modelo de gestión del PER establece trabajo en mesas de concertación por ejes de desarrollo.
- El CONAM ha planteado un *Marco estructural de gestión ambiental*.

Debilidades

- No hay una adecuada respuesta institucional para asumir responsabilidades técnicas y económicas.
- La rotación de los recursos humanos de las instituciones que participan en mesas de concertación es permanente.
- Las autoridades municipales están poco identificadas y comprometidas con el PGAT.
- En su mayoría, las instituciones y/u organizaciones no cuentan con presupuestos específicos para las actividades del CEPMA.
- Hay informalidad institucional en los compromisos asumidos.
- La población no confía en sus autoridades e instituciones locales.
- El sector público y el privado están desarticulados.
- Hay una superposición de las funciones en materia ambiental entre las instituciones públicas y privadas.
- Las municipalidades tienen pocos recursos (económicos y humanos) para la elaboración y/o ejecución de planes de desarrollo local que incorporen el tema ambiental.
- Hay pesimismo y conformismo en algunos sectores importantes de la población.
- El nivel educativo es bajo, hay pobreza y desempleo en la población.
- La visión del desarrollo local de las autoridades municipales no se enmarca en los principios del desarrollo sostenible.
- La gestión municipal no promueve mecanismos efectivos de participación ciudadana.
- Algunos aspectos legales no garantizan la institucionalidad del CEPMA.
- Las mesas de trabajo no cuentan con asistencia técnica para la gestión.
- El sector económico y productivo no está incorporado al PGAT.

Amenazas

- Hay centralismo y sectorialismo en la gestión y fiscalización ambiental.
- El proceso de descentralización se ha retrasado.
- Los recursos gubernamentales destinados a los gobiernos locales son escasos (4% del presupuesto nacional).
- La injerencia política no permite considerar la dimensión ambiental en el desarrollo local.
- Los programas y proyectos nacionales no consideran ni incorporan las propuestas locales.
- Las políticas sectoriales (ministerios) están desarticuladas de los planes y programas de desarrollo local.
- La legislación que recorta o impide funciones fiscalizadoras y de control a los gobiernos locales es inadecuada.
- Los presupuestos en el sector público para acciones de educación, manejo y gestión ambiental son limitados.
- Los proyectos de desarrollo o inversión no incorporan la participación ciudadana local en las evaluaciones de impacto ambiental.

Fuente: CEPMA San Martín, 1998.

-
- 1 Luis Guerrero Figueroa. *Municipios, descentralización y desarrollo sostenible*. Junio de 1998.
 - 2 Nico van Dixhoorn. *Propuesta para la gestión de la subcuenca Cumbaza, la creación de una mesa de concertación y el ordenamiento territorial*. CEDISA 1998.
 - 3 Aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), que se llevó a cabo en la ciudad de Río de Janeiro en junio de 1992, denominada como la *Cumbre de la Tierra*.
 - 4 FCPV. *Manual de planificación y gestión de la Agenda 21 de las ciudades*.
 - 5 La campaña contó con el apoyo económico del *Proyecto de desarrollo de gobiernos locales*, AID-ESAN.
 - 6 VCF, actualizada el 31 de marzo de 1999, taller *Plan operativo 1999*.
 - 7 La edición, diagramación e impresión del documento final fueron financiadas por el PDGL/ESAN, CEDISA e ITDG.
 - 8 La elaboración del plan fue parte de las actividades programadas en la campaña.
 - 9 Durante este periodo, las actividades del programa *Fortalecimiento institucional* del CEPMA fueron asumidas por el Consejo Directivo.
 - 10 Municipalidad Distrital de La Banda de Shilcayo. *Plan estratégico de desarrollo distrital 1999-2003*.
 - 11 El taller se desarrolló los días 30 y 31 de marzo de 1999. Contó con la asistencia técnica del Foro *Ciudades para la Vida* en el marco del convenio de cooperación interinstitucional firmado con el CEPMA.
 - 12 Según informes de los coordinadores presentados al Consejo Directivo del CEPMA, 1998.
 - 13 Congreso de la República. *Ley de promoción de la inversión en la Amazonia*. Diciembre de 1998.

Tercera parte
**Análisis de
resultados**



Análisis del proceso

En esta experiencia hemos podido visualizar cómo el problema ambiental es identificado inicialmente por grupos aislados de personas, algunos por motivos estrictamente políticos y otros por razones técnicas. Éstos últimos están empeñados en contrarrestar los impactos negativos sobre el ecosistema de esta parte de la selva alta y mejorar la gestión de sus recursos y motivados por el apoyo externo generado mundialmente a raíz del *boom* ambientalista.

Estos grupos aislados son convocados con relativa facilidad por un grupo promotor. El ejercicio de responder a una convocatoria en San Martín data de la época del Frente de Defensa, que luchó en contra de la fusión con la región La Libertad. A ello se suma la boga del planeamiento estratégico, que también tocó a la región en el último quinquenio y fortaleció el ejercicio de análisis multidisciplinario.

Consecuentemente se tiene que el trabajo en las mesas es dinámico. Sin embargo, con el tiempo éstas dejan de funcionar. ¿Por qué?... Se considera que en el CEPMA se cumplieron intensamente las dos primeras etapas de la gestión: el análisis de la realidad y la planificación basada en dichos hallazgos. La experiencia es rica en esas dos etapas, que se ejecutaron con rigurosidad metodológica gracias a lo que se ha rotulado como el "apoyo externo" (ver cuadros 7 y 8) y que han permitido lograr una sensibilización que perdura hasta la fecha. Ello quedó demostrado en la encuesta transversal realizada en marzo de 1999, donde un 61% de escuestados considera la gestión del CEPMA como aceptable y satisfactoria.

Éste es un porcentaje importante considerando que, por primera vez, se contaba con un plan a mediano plazo que requería en su primer año de una buena dosis de voluntad política y compromiso institucional para ejecutarlo.

CUADRO 7: RUBROS DE ASISTENCIA Y PAPEL DESEMPEÑADO

Rubro	ASESORAR	FACILITAR	ORGANIZAR	COORDINAR	FINANCIAR
Profesionales a dedicación exclusiva	X	X			
Asambleas, reuniones y talleres		X	X	X	X
Gastos y apoyo logístico para actividades				X	X
Edición, impresión y difusión de documentos	X			X	X

En cuanto al funcionamiento del CEPMA se pueden apreciar algunos elementos importantes. En el cuadro 8 se presenta esta apreciación para los mismos rubros mencionados en el cuadro anterior, sin abarcarlos todos.

CUADRO 8: ELEMENTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DEL APOYO EXTERNO		
Rubro	Positivos	Negativos
1 Profesionales a dedicación exclusiva	<ul style="list-style-type: none"> • Resultados concretos. • Iniciativas. • Dedicación y voluntad. • No obstante la falta de involucramiento de la municipalidad, concertación con instituciones tanto privadas como públicas. • Perfil concertador y con capacidad de liderazgo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reunidos en un solo frente (marrrón). • Falta de prioridad de la institucionalidad. • Desarticulación entre las actividades de los programas con el CEPMA en sí. • Tendencia al activismo. • Concertación con un núcleo demasiado limitado de actores.
2 Asambleas, reuniones y talleres	<ul style="list-style-type: none"> • Eventos bien organizados y preparados. • Motivación de los participantes gracias a los contenidos. • Mejora de la coordinación y concertación. • Generación de consensos y concientización. 	<ul style="list-style-type: none"> • Variación y superficialidad en el contenido temático de los eventos. • Falta de coordinación entre las instituciones promotoras. • Muchas reuniones y pocos compromisos. • Falta de un plan de monitoreo y seguimiento en los programas.
3 Gastos y apoyo logístico para actividades	<ul style="list-style-type: none"> • Agilidad y facilidad para la organización de eventos. • Contribución al cumplimiento de las metas. • Elaboración de productos concretos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones asociadas que no entraron en un esquema como miembros que contribuyen. • Presupuestos destinados exclusivamente al fortalecimiento del CEPMA, no a compras de equipos ni obras públicas.
4 Edición, impresión y difusión de documentos	<ul style="list-style-type: none"> • Concientización del público. • Difusión de la propuesta. • Mejor presentación del CEPMA. • Un elemento de motivación y acción. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mucho trabajo en comparación con otras actividades. • Riesgo de que los planes sean concebidos como definitivos.

Pero el planeamiento puro no puede llegar muy lejos. Debe necesariamente incluir un modelo de gestión de recursos humanos y financieros, y ahí detectamos el primer vacío en esta experiencia. Si es un espacio multisectorial, este modelo debería permitir integrar las propuestas institucionales a otros

niveles de participación y de decisión política. Por ello es que, después de un primer año de gestión, el CEPMA no ha alcanzado a visualizar una inserción real de sus actividades programadas en el PGAT dentro de los planes operativos de las municipalidades, básicamente. La participación institucional se ha limitado muchas veces al simple acompañamiento de actividades o acciones aisladas, sin comprometer ni gestionar recursos que contribuyan a los fines y objetivos propios del CEPMA.

Otro gran vacío se aprecia en la necesidad de un instrumento de seguimiento que permita monitorear y evaluar las acciones de tal manera que pueda medirse el impacto real y avance de la intervención.

A fines de marzo se cerró la gestión del año 1998 en un taller que tenía como principales objetivos evaluar los avances de la gestión ambiental y la planificación del trabajo para el año 1999 (plan operativo). Los programas o frentes informaron sobre el avance de sus actividades y el balance en los logros de las metas planteadas, tal como se muestra en el cuadro 6. Fue notable el avance en los frentes marrón y azul. Los programas integrantes de estos frentes se presentaron con sus diferentes instituciones, lo que demostraba su nivel de coordinación. En estos frentes participaban tanto ITDG como CEDISA. Ningun otro frente logró un avance similar, lo que coincide con el análisis previo: este frente incluía a las entidades promotoras y su avance se explica por dicha condición.

10

Dificultades

- **Deficiencias en la horizontalidad del gobierno local.** El gobierno municipal tarda en comprender que no puede actuar individualmente, que es importante coordinar y concertar con las instituciones y organizaciones de base para que la acción ambiental sea eficaz y sostenida. Dentro de su competencia y funciones prioritarias, el rol promotor del *desarrollo local sostenible* no está concebido operativamente; lo que dificulta construir consensos y espacios de participación abiertos para la comunidad.
- **Falta de instrumentos de articulación objetivos institucionales-necesidades locales.** En tal sentido no se visualiza al CEPMA como una mesa de oportunidades para avanzar en tal propósito.
- **El proceso electoral.** Generó que las municipalidades concentrasen sus energías en la campaña, descuidando los compromisos asumidos al interior del CEPMA. En algunos casos, el ambiente postelectoral y de transferencia obligó a paralizar las actividades e iniciar de cero las gestiones, debido fundamentalmente al cambio de administración municipal.
- **Permanente rotación de los representantes de las instituciones a las reuniones del CEPMA.** Impidió avanzar sostenidamente en las actividades y dedicar tiempo a ubicarlos en el contexto de la gestión.
- **Heterogeneidad de conocimientos y experiencia de los participantes en los programas (o frentes).** Disminuyó la calidad, cantidad y rapidez de su intervención.

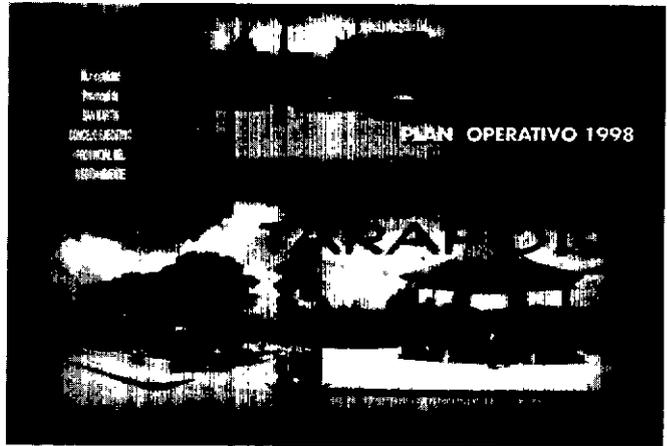
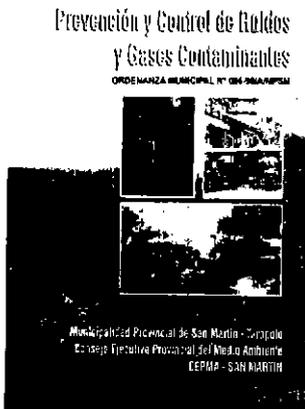


Reunión de trabajo
del CEPMA-San Martín.

Resultados

Las actividades ejecutadas por el CEPMA (cuadro 6) han contado con un importante nivel de coordinación y participación entre las instituciones. Los siguientes son los productos más saltantes al respecto:

- **Elaboración** del proyecto para la demarcación física del bosque de protección Cordillera Escalera, cuya ejecución demanda un periodo de tres meses de labor de campo y un costo aproximado de S/. 100 000.
- **Elaboración y aprobación** de la ordenanza municipal para la vigilancia ecológica de cumbres y laderas de montañas, áreas ribereñas de cuencas pluviales y laderas alledañas a carreteras.
- **Puesta en marcha** de dos viveros agroforestales.
- **Reforestación** en áreas intangibles del bosque de protección Cordillera Escalera.



Publicaciones del CEPMA.

- **Rehabilitación y mejoramiento** del sistema de irrigación Shilcayo-Chontamuyo.
- **Elaboración, aprobación y publicación** de ordenanza municipal para la prevención y control de ruidos y gases contaminantes.
- **Elaboración, aprobación y publicación** de un decreto de alcaldía que reglamenta la ordenanza municipal para la prevención y control de ruidos y gases contaminantes.
- **Adquisición** del terreno para la instalación del relleno sanitario. El área fue comprada por la municipalidad provincial (39 ha) y está ubicada en el sector de Yacucatina, a la altura del km 26,5 de la carretera Tarapoto-Juanjuí en el distrito de Juan Guerra.
- **Elaboración** del proyecto definitivo del relleno sanitario (expediente técnico) para la disposición final de los residuos urbanos de Tarapoto, cuya habilitación demanda un costo total de S/. 195 358,27¹.
- **Elaboración** del PGAT, instrumento técnico que recoge las propuesta institucional local y sirve de guía para la acción.
- **Publicación** de folletos (PGAT: 1998-2002 y ordenanza municipal sobre ruidos y gases contaminantes).
- **Más de treinta instituciones** integradas y comprometidas con los planes operativos del CEPMA y trabajando a través de programas.
- **Municipalidad Provincial de San Martín**, que asume la Secretaría Ejecutiva del CEPMA y la incorpora en la Dirección del Medio Ambiente.

12

Impactos a corto plazo

- **Imagen institucional positiva.** A más de un año de iniciadas las actividades programadas en el plan, es evidente que uno de los más importantes impactos está relacionado con la imagen institucional proyectada por el CEPMA, que sin lugar a dudas se ha constituido en un importante punto de encuentro para las coordinaciones interinstitucionales relacionadas con el ambiente en esta parte de la región. Esta buena imagen contribuyó a que el CONAM apoyase la elaboración de los estudios definitivos del relleno sanitario de Tarapoto.
- **Decisión política de las municipalidades.** Las actividades programadas en el PGAT cuentan con el apoyo político e institucional de las municipalidades. Este hecho es importante para la sostenibilidad del proceso; sin embargo, aún está pendiente comprometerlas a asumir un rol más cercano y protagónico en la conducción del mismo.
- **Valoración del trabajo desarrollado.** Existe el reconocimiento e interés de instituciones públicas (CERMA, CONAM, etcétera) y privadas (FCPV) por la experiencia alcanzada; y se considera importante difundirla, intercambiarla, replicarla y ejecutarla en otros ámbitos de la región.
- **Intercambio de experiencias con otras municipalidades.** Fuera y dentro del ámbito provincial existe el interés de otras ciudades con problemas ambientales similares para conocer, compartir y replicar la experiencia: Moyobamba, Picota, San José de Sisa, Bellavista, etcétera.
- **Mayor involucramiento de los medios de comunicación social.** Las actividades desarrolladas en el marco del PGAT han permitido involucrar y sensibilizar a los medios de comunicación local en la difusión permanente de las acciones programadas por el CEPMA.
- **Avances en la conciencia ambientalista.** Existe un mayor interés por generar propuestas técnicas y/o normas ambientales por parte de las municipalidades y del sector público, así como de asistir y participar en mesas de concertación o espacios locales que trabajan el tema ambiental.
- **Aplicación de normas ambientales municipales.** Con la aprobación de la ordenanza municipal para el control de ruidos y gases contaminantes, se han incrementado los operativos policiales en el ámbito urbano de la ciudad de Tarapoto.

13

Conclusiones generales

- Los problemas ambientales urbanos son los que han generado mayor preocupación y sensibilización ambiental. Los mecanismos de participación y concertación interinstitucional más desarrollados fueron los necesarios para afrontar los problemas originados por contaminación sonora y de residuos sólidos (basura).
- Las capacidades de convocatoria por parte de las ONG y de respuesta desde las instituciones públicas y privadas se constituyeron en las estrategias más importantes para la consolidación de la gestión ambiental en Tarapoto.
- El apoyo externo y las ONG locales jugaron un papel importante en la constitución del equipo promotor. Se convirtieron en catalizadores de voluntades e iniciativas locales y encontraron en las municipalidades sus aliados más firmes para lograr sus objetivos de convocatoria.
- Se hace imprescindible la elaboración y puesta en marcha de un modelo de gestión de recursos humanos y financieros para garantizar la continuidad y efectividad del CEPMA.
- Las estrategias de sensibilización comunitaria aún no han sido perfiladas. La población tarapotina desconoce los peligros en ciernes que crecen en torno a ella.
- Hay deficiencias en la elaboración y ejecución del PGAT. Se trazaron objetivos muy ambiciosos para un espacio de concertación local sin financiamiento ni experiencia en gestión ambiental participativa.
- Quedan rezagos del cortoplacismo y activismo institucional. La tendencia permanente por desarrollar acciones prácticas y contundentes frente a la problemática ambiental no ha permitido reflexionar y profundizar en el desarrollo de estrategias de gestión más democráticas y participativas.
- Falta asistencia técnica para articular la planificación y la acción. El equipo director no tuvo ni desarrolló instrumentos metodológicos que facilitaran la interpretación y participación interinstitucional en el marco de los objetivos del PGAT.

Lecciones aprendidas y perspectivas

14

- La alianza estratégica entre organizaciones con objetivos comunes y el liderazgo asumido por el grupo promotor fueron factores claves para generar confianza, motivación y mayor involucramiento de otros actores locales. Sin embargo, este avance no garantiza la construcción de un modelo organizacional y funcional del CEPMA cuya eficacia y sostenibilidad no dependa de decisiones personales o sectoriales. En ese sentido, antes de la conformación de un CEPMA es importante incorporar algunas técnicas de investigación cualitativas y cuantitativas (encuestas por muestreos, entrevistas a profundidad, etcétera) que pudieran evaluar las capacidades institucionales y operacionales existentes en una determinada localidad: percepción de la problemática ambiental, voluntad de acompañar el proceso, identificación de roles, recursos disponibles, limitaciones, etcétera.
- La experiencia indica que es un acierto involucrar desde un inicio a los gobiernos locales en el proceso. Pero se debe destacar en ellos no sólo la voluntad política de sus autoridades sino también la asignación de tiempo y recursos para asegurar estabilidad institucional a los espacios de participación y concertación local (CEPMA).
- Desde el principio las estrategias fueron diseñadas considerando dos componentes básicos: concertación y compromiso interinstitucional. Sin embargo, la eficacia de la intervención tendría un mayor impacto si el CEPMA lograra mejorar sus niveles de participación: organizaciones de base comunal y ciudadanía en general.
- El modelo de gestión de recursos financieros podría incluir la realización periódica y sistemática de planes de recaudación de recursos con el objetivo de crear las condiciones para que el sector económico productivo asumiera un mayor compromiso frente a la problemática existente.
- Insertar un enfoque integral o sistémico de desarrollo en un gobierno local que maneja muchos objetivos con escasos recursos es una tarea difícil y lenta. Los múltiples problemas que afrontan las dependencias públicas y la falta de visión holística en los conductores de tales administraciones no han permitido observar que las estrategias planteadas en la *Agenda 21 Local* pueden ser un punto de apoyo muy sólido para trabajar **toda** la proble-

mática del desarrollo local que afrontan las poblaciones y que, en los inicios del tercer milenio, está en sus manos resolver.

- Con el cambio de gestión municipal (periodo 1999-2002), se inició un nuevo proceso de coordinación y acercamiento entre el CEPMA y la municipalidad provincial. Con la decisión política de la actual alcaldesa de Tarapoto de incorporar en los planes operativos municipales presupuestos específicos para atender la problemática ambiental local y la designación de un funcionario municipal como secretario ejecutivo del CEPMA, se abren nuevas perspectivas para que el gobierno local asuma responsabilidades concretas y directas en el proceso de la gestión ambiental de Tarapoto.
- Hay un conjunto de procesos en curso que simultáneamente se vienen desarrollando dentro y fuera de la región San Martín y que, en la perspectiva a futuro de la gestión ambiental de Tarapoto, será importante analizar:
 - El modelo de gestión del plan estratégico regional, que establece la conformación de secretarías técnicas (mesas de trabajo regionales) por cada eje estratégico de desarrollo. Uno de estos ejes está referido a la conservación de recursos naturales en la región.
 - La reactivación y fortalecimiento del CERMA y su interés por apoyar la conformación de CEPMA en toda la región.
 - Con el propósito de descentralizar las capacidades de gestión ambiental, el CONAM viene impulsando la creación de comisiones ambientales regionales (CAR) o comisiones técnicas multisectoriales (CTM), como espacios de coordinación y concertación política ambiental regionales. Cuando se crea conveniente, o una vez conformados los CAR, se instalarán las secretarías ejecutivas regionales (SER) como órganos descentralizados que constituirán la autoridad ambiental regional en representación del CONAM.
- Existe la necesidad de asumir la gestión ambiental como un proceso continuo que requiere de una efectiva participación social en sus diferentes niveles. La participación y concertación local son aspectos permanentes y esenciales de esta participación.
- Las últimas elecciones municipales trajeron consigo la aparición de nuevos actores. Es tarea importante para el equipo promotor iniciar acciones conducentes a identificar y comprometer desde ahora la participación de estos nuevos líderes municipales en el proceso iniciado.

- Aun cuando la gestión ambiental en Tarapoto alcanzó en este primer año de trabajo un buen nivel de coordinación interinstitucional (gobiernos locales, entidades públicas y privadas, etcétera), la fuerza motriz de la participación de las comunidades insertas en la problemática es esencial para lograr una solución real y efectiva.
- Es necesario incorporar la educación ambiental como un componente fundamental que cruza todos los programas o frentes de acción. Ningún esfuerzo podrá ser sostenible si no va acompañado de una fuerte dosis de educación.
- Es necesario integrar al PGAT los proyectos de inversión identificados en el estudio: esquema de estructuración urbana de la ciudad de Tarapoto, elaborado por el INADUR y aprobado por ordenanza municipal N° 007-99-MPSM del 29/03/1998 (ver anexo 6). La División de Planeamiento Urbano y Catastro –recientemente creada por la municipalidad provincial– y el *Programa de gestión urbana* del CEPMA, podrían coordinar y prever acciones conjuntas con el fin de aprovechar al máximo la gestión del desarrollo urbano y el medio ambiente de Tarapoto.

1 CONAM, *Proyecto definitivo del relleno sanitario de la ciudad de Tarapoto*. Diciembre de 1998.

Bibliografía

- AMPE/ICLEI/CIED. *Planificando la Agenda Local 21/Guía metodológica*. Junio de 1998. 76 pp. (versión preliminar).
- CONVENIO CONTRADROGAS, RED SAN MARTÍN Y OTROS. *Plan estratégico de desarrollo: región San Martín 1999-2008*. Moyobamba, Consejo Transitorio de Administración Regional de San Martín, 1999. 73 pp.
- INEI. *Las principales ciudades del Perú. Perfil sociodemográfico*. Lima, agosto de 1996. 119 pp.
- INEI. *Perú: mapa de necesidades básicas insatisfechas de los hogares a nivel distrital*. Tomo II. Lima, agosto de 1994. 814 pp.
- ITDG/PGL. "Informe semestral del proyecto *Planificación y gestión de programas de desarrollo económico local*", Abr.-Set. 1998 y Oct.-Mar. 1999. Tarapoto 1999 (informes internos de los dos periodos semestrales).
- DÍAZ PALACIOS, Julio. *Manual de planificación y gestión de la Agenda 21 de las ciudades*. Lima, noviembre de 1998. 76 pp. (documento borrador, tercera versión).
- MPSM/CEPMA-SM. *Plan de gestión ambiental Tarapoto. Plan operativo 1998*. febrero de 1998. 33 pp. (mimeo).
- MPSM/INADUR. *Esquema de estructuración urbana de la ciudad de Tarapoto*. Vol. 1. Junio de 1998. 107 pp. (memoria descriptiva).
- PUCP/IDEA-PUCP. *Agenda 21 (Desarrollo sostenible: un programa para la acción)*. Lima, PUCP/IDEA-PUCP, febrero de 1998. 609 pp.
- ROMERO-LOZADA L., Ana María y otros. *Fortaleciendo los gobiernos locales: la experiencia del PDGL/ESAN*. Lima, ESAN-USAID, proyecto *Desarrollo de gobiernos locales*, marzo de 1999. 136 pp.
- TRELLEZ SOLÍS, Eloísa; QUIROZ PERALTA, César A. *Formación ambiental participativa, una propuesta para América Latina*. Lima, CALEIDOS/OEA, 1995. 216 pp.

Glosario

Agenda Local 21 o Plan de acción ambiental.- En términos generales se puede definir como el proceso de formulación de políticas locales para el desarrollo sostenible y el establecimiento de consensos entre las autoridades locales y otros sectores para llevarlos a cabo. En ese sentido, más que un evento, un documento o una actividad aislada es una construcción social (AMPE 1998).

Áreas naturales protegidas.- Son aquellos espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, reconocidos, establecidos y protegidos legalmente por el Estado debido a su importancia en la conservación de la diversidad biológica y otros valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país.

Bosque de protección.- Son áreas que se establecen con el objeto de garantizar la protección de las cuencas altas o colectoras, las riberas de los ríos y de otros cursos de agua y, en general, para proteger contra la erosión las tierras frágiles que así lo requieran. Pueden ser establecidas sobre suelos de capacidad de uso mayor agrícola, pecuario, forestal o de protección y sobre humedales.

Cuenca hidrográfica o cuenca.- Es una unidad geográfica delimitada por la divisoria de aguas drenadas hacia una fuente principal, que puede ser una quebrada, un río o una laguna. La cuenca también incluye los subsuelos y sus acuíferos y corrientes. Dentro de ella las sociedades humanas y animales aprovechan los recursos naturales, en parte renovables, para satisfacer sus necesidades: la vegetación, el suelo y el agua. Ésta última genera la dinámica de la cuenca.

Contaminación ambiental.- Es todo cambio indeseable producido por acciones concretas en las características del aire, agua, suelo o los alimentos, que afectan nocivamente la salud, la sobrevivencia o las actividades de los humanos u otros organismos vivos. Entre ellas, contaminación atmosférica, térmica, por ruidos, etcétera.

Desarrollo sostenible.- Esta concepción señala que "el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades" (CNUMAD 1987).

Desarrollo local.- Es el proceso de cambio dinámico de una comunidad o región en el que se evidencia la adquisición de nuevas capacidades por parte de su población, sus empresas y sus organizaciones. El significado de “desarrollo local” se expresa a través de los indicadores que se utilizan para medirlo: mayor productividad de las actividades económicas, mejoramiento de los ingresos económicos de su población, competitividad de las empresas, mejora del nivel cultural y calidad de vida.

Diversidad biológica o biodiversidad.- Comprende tanto la variedad como la variabilidad entre los organismos vivos, los sistemas ecológicos en los cuales se encuentran y las formas en que éstos se relacionan entre sí y con la geosfera. De modo muy general se puede agrupar la biodiversidad en tres grandes niveles: genética, específica y ecológica.

Ecosistema.- Desde el punto de vista ambiental, se define como la “unidad estructural de organización y funcionamiento de la vida”. El ecosistema consiste en la comunidad biótica (vegetales y animales) que habita una determinada área geográfica y todas las condiciones abióticas que lo caracterizan (suelo, clima, humedad, temperatura, etcétera).

Esquema de estructuración urbana de la ciudad de Tarapoto.- Es un documento técnico legal de carácter público al que deberá ser sometida toda acción privada o pública que se ejecute con fines de urbanismo o que implique crecimiento de la ciudad, así como las que atentan contra la seguridad ciudadana y la salvaguarda de sus recursos naturales y culturales, incluyendo su medio ambiente.

Frente Azul.- En la gestión ambiental, involucra el desarrollo de la promoción y difusión ambiental entendida como la planificación de programas y proyectos relacionados con el desarrollo de capacidades, educación y prevención de desastres con los agentes económicos y sociales de la región. Un trabajo organizado logra un mejor manejo de los recursos naturales y, además, determina los cambios de patrones culturales y de consumo.

Frente Marrón.- Abarca todos aquellos programas y proyectos que ayudan a detectar, controlar y sancionar los factores contaminantes (líquidos, sólidos y gaseosos) presentes en la ciudad: control de ruido, aire y desechos peligrosos y tóxicos, PAMA, innovación de tecnologías limpias, evaluación de impacto ambiental, asentamientos humanos vulnerables, monitoreo ambiental, etcétera.

Frente Verde.- Sus actividades se orientan a evaluar y atender la problemática del uso de los recursos naturales cuyos resultados plantean desarrollar programas de impacto de corto, mediano y largo plazo. Entre ellos, ordenamiento territorial, gestión del suelo y energía, forestación y biohuertos, áreas naturales protegidas, recuperación de ecosistemas, gestión de cuencas, ecoturismo, recuperación del patrimonio histórico-cultural, etcétera.

Gestión ambiental.- Trata de un conjunto de decisiones y actividades derivadas que se orientan al manejo adecuado del ambiente y de las relaciones sociedad-naturaleza, conducente al logro de un desarrollo sostenible a escala humana.

Municipio.- Desde el enfoque de sistema está delimitado por una demarcación territorial y normativa. Tiene como componentes la organización sociocultural, el territorio y sus recursos naturales y las actividades de producción y transformación que desarrolla la comunidad en este espacio. Está definido por la interrelación e interdependencia entre la comunidad, sus organizaciones y el territorio. Presenta flujos de entrada y salida en cuanto a materia, energía e información.

Ordenamiento territorial.- Es una estrategia para alcanzar el desarrollo sostenible que conducirá a buscar una distribución geográfica de la población y sus actividades, de acuerdo con la integridad y potencialidad de los recursos naturales que conforman el entorno físico y biótico (BID 1990).

Plan de recaudación de recursos (PRR).- Es un proceso por el cual se permite planificar y organizar en forma sistemática los pasos a dar para alcanzar el tipo de recursos que se quiere conseguir, la cantidad y los plazos; por lo cual se constituye en una herramienta importante para el trabajo en equipo y el logro de la meta definida de recaudación de recursos.

Planeamiento estratégico.- Es el proceso mediante el cual se examina el contexto local u organizacional, se determinan los objetivos o puntos de referencia deseados, se diseñan los medios para alcanzarlos y se asignan los recursos necesarios para su consecución. El enfoque estratégico para la gestión ambiental local exige que todos los involucrados entiendan exactamente del mismo modo los conceptos que guardan relación con el medio ambiente y el desarrollo local.

Residuos sólidos urbanos (RSU).- Son el conjunto de materiales heterogéneos con contenido energético intrínseco que se generan por cualquier actividad en los núcleos de población o sus zonas de influencia.

Visión común de futuro (VCF).- En un sentido general, es la imaginación del futuro local. Responde a la interrogante: ¿qué ciudad queremos? La visión está conformada por reglas de juego discutidas, aceptadas y aprobadas por la comunidad, y los objetivos a los que se pretende llegar.

Siglas

AID	Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América
AMRESAM	Asociación de Municipalidades de la Región San Martín
AMPE	Asociación de Municipalidades del Perú
APECO	Asociación Peruana para la Conservación de la Naturaleza
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CALEIDOS	Centro Ambiental Latinoamericano de Estudios Integrados para el Desarrollo Sostenible
CEDEMUR	Centro de Desarrollo de la Mujer Rural
CEDISA	Centro de Desarrollo e Investigación de la Selva Alta
CEDMA	Consejo Ejecutivo Distrital del Medio Ambiente
CEPMA	Consejo Ejecutivo Provincial del Medio Ambiente
CEPCO	Centro de Estudios y Promoción Comunal del Oriente
CERMA	Consejo Ejecutivo Regional del Medio Ambiente
CIED	Centro de Investigación, Educación y Desarrollo
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo
CONAM	Consejo Nacional del Ambiente
CONTRADROGAS	Comisión Nacional de Lucha Contra el Consumo de Drogas
CORPAC	Corporación Peruana de Aviación Comercial
CORRSAM	Comité Regional de Reforestación San Martín
CTAR-SM	Consejo Transitorio de Administración Regional-San Martín
DIRES	Dirección Regional de Salud
ESAN	Escuela de Administración de Negocios para Graduados
EIA	Estudio de Impacto Ambiental

FCPV	Foro <i>Ciudades para la Vida</i>
FODA	Análisis estratégico: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
ICLEI	Consejo Internacional para Iniciativas Ambientales Locales
IDPA	Instituto para el Desarrollo y la Paz Amazónica
IIAP	Instituto de Investigaciones de la Amazonia Peruana
INADUR	Instituto Nacional de Desarrollo Urbano
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
IDEA-PUCP	Instituto de Estudios Ambientales de la PUCP
ITDG	Intermediate Technology Development Group
MDBSH	Municipalidad Distrital de La Banda de Shilcayo
MDM	Municipalidad Distrital de Morales
MEGA	<i>Marco estructural de gestión ambiental</i>
MINAG	Ministerio de Agricultura
MPSM	Municipalidad Provincial de San Martín
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
OFIRENA	Oficina de Recursos Naturales
ONERN	Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales
PAMA	<i>Plan de adecuación y manejo ambiental</i>
PDGL	<i>Proyecto Desarrollo de gobiernos locales</i>
PEHCBM	Proyecto Especial Huallaga Central y Bajo Mayo
PGAT	<i>Plan de gestión ambiental Tarapoto: 1998-2002</i>
PGL	<i>Proyecto Gestión local</i>
PNP	Policía Nacional del Perú
POT	<i>Plan de ordenamiento territorial</i>
PRODEMU	Promoción y Desarrollo de la Mujer
PUCP	Pontificia Universidad Católica del Perú
RED SM	Red de Prevención de Desastres de San Martín

RSU	Residuos Sólidos Urbanos
SACONSA	Saneamiento Consultores S.A.
SENAMHI	Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología
SENREM	Proyecto <i>Gestión sostenible del ambiente y los recursos naturales</i> (CONAM-AID)
SIG	Sistema de Información Geográfica
SINANPE	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SNV	Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo
UNSM	Universidad Nacional de San Martín

Anexos



Guía metodológica para la conformación de CEPMA**1 JUSTIFICACIÓN**

Todo proceso que involucra esfuerzos coordinados para el logro de objetivos comunes requiere del funcionamiento de espacios reconocidos de participación local para la toma de decisiones y/o la realización de acciones concertadas. Los aspectos relacionados con el medio ambiente y los recursos naturales no están exentos de esta premisa básica.

Teóricamente, para que la participación local tenga una presencia real deben darse tres requisitos mínimos:

- La existencia de una iniciativa hacia la gestión ambiental que exprese el potencial creativo de la población.
- La libertad para elegir entre diversas alternativas.
- Una capacidad de organización independiente.

En la práctica, la conformación de espacios de concertación no suele ir precedida por ejercicios de análisis de las capacidades institucionales a convocar. En la actualidad, éstos pueden emplear diferentes metodologías. Es importante incorporar estas técnicas incluso en los que ya se encuentran instalados y están operativos, con el fin de mejorar y sostener eficazmente su dinámica articuladora e impulsora.

2 OBJETIVO

Nuestra propuesta tiene como objetivo principal proporcionar una metodología teórica para la conformación de instancias de coordinación y concertación interinstitucional promotoras de la gestión ambiental local: los CEPMA.

3 ASPECTOS LEGALES

A pesar de las diferentes y cada vez más complejas formas de participación ciudadana que se generan dentro de un espacio local, éstas aún padecen de una limitada e inadecuada institucionalización legal.

No existe una normatividad específica para la creación y funcionamiento de consejos ejecutivos del medio ambiente regionales, provinciales, distritales y

comunales. Sin embargo, éstos pueden desarrollar sus actividades en concordancia con lo establecido en los siguientes dispositivos legales:

- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO:** establece el derecho y el deber de los vecinos de participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. Asimismo, norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación (Art. 31°).
- **CÓDIGO DEL MEDIO AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES:** consagra la participación ciudadana, mediante su derecho a estar informada y a intervenir en la definición de la política de protección ambiental (Arts. 34° y 35°).
- **REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL CONAM:** establece que entre las funciones y atribuciones del Consejo Directivo está la de crear grupos de trabajo y programas de carácter multisectorial y territorial para facilitar la gestión ambiental (Art. 41°).
- **MARCO ESTRUCTURAL DE GESTIÓN AMBIENTAL (MEGA)-CONAM:** tiene como objetivo garantizar el proceso de coordinación intersectorial, así como fortalecer la capacidad de gestión ambiental en el sector público y la concertación con el sector privado y la sociedad civil (Art. 2°).
- **LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES:** establece, en el marco de su autonomía reconocida, la promoción y organización de la participación de los vecinos en el desarrollo comunal (Art. 10°, inciso 11).

4 METODOLOGÍA

La organización interinstitucional para el mejoramiento ambiental en la perspectiva del desarrollo sostenible local debe optar por un abordaje metodológico cuyos pasos orienten y conviertan en realidad la gestión participativa. Es necesario que los métodos a emplear sean sencillos para que puedan ser aplicados por personas u organizaciones con diferente formación, sin dejar por ello de ser técnicos.

Esta metodología complementa parte de la propuesta desarrollada en el "Manual de planificación y gestión de la Agenda 21" de las ciudades elaborado por el foro *Ciudades para la Vida* (noviembre de 1998). La innovación con respecto al mismo consiste en la utilización de técnicas de investigación cualitativa y cuantitativa en la etapa previa a la conformación de los CEPMA.

5 ETAPAS

Esta propuesta metodológica articula seis etapas básicas:

1. Identificación y consolidación del equipo promotor.
2. Desarrollo de una encuesta de base.
3. Elaboración de mapa de actores locales con los resultados de la encuesta.
4. Desarrollo de estrategias de mercadeo con los resultados de la encuesta.
5. Conformación del CEPMA.
6. Elaboración de los instrumentos de gestión.

ETAPA 1: Identificación y consolidación del equipo promotor.

Objetivo	Pasos
Constituir un equipo mínimo de trabajo, cuyos representantes, denominados promotores, estén involucrados o sensibilizados con la problemática ambiental local, dispuestos a invertir sus recursos humanos, económicos y materiales, y capacitados para llevar a cabo acciones conducentes a conformar un espacio adecuado para la concertación interinstitucional.	<ol style="list-style-type: none">1. Identificación de actores que comparten objetivos comunes o similares.2. Reuniones de coordinación para definir claramente las características de la convocatoria.
Sugerencias	
<ul style="list-style-type: none">• <i>Requisitos: capacidad de liderazgo y manejo de instrumentos de gestión.</i>• <i>Es importante identificar un problema central o "motivación" que genere efectos sinérgicos en la población y que permita avanzar con el objetivo de involucrar a otros actores locales claves. Por ejemplo: delimitación física del bosque de protección Cordillera Escalera.</i>	

ETAPA 2: Desarrollo de una encuesta de base.

Objetivo	Pasos
<p>Definir el perfil de las organizaciones a convocar con relación a su posicionamiento frente a los problemas ambientales y su capacidad técnica y presupuestaria, su flexibilidad programática, etc.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaboración de guías para entrevistas a profundidad a los probables representantes de las instituciones a convocar. Incluir aspectos técnicos, organizacionales y de proyección a la comunidad. 2. Ejecución de entrevistas a profundidad. 3. Transcripción textual de la información recogida en las entrevistas a profundidad. 4. Análisis de la información recogida en las entrevistas a profundidad. 5. Elaboración de la encuesta de base con los datos obtenidos del análisis de las entrevistas a profundidad. 6. Aplicación de la encuesta de base. Público objetivo: instituciones potencialmente convocables para conformar un CEPMA. 7. Análisis de la encuesta de base.
<p>Sugerencias</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Si es necesario, se deberá solicitar asistencia técnica para la elaboración de las guías para las entrevistas, la ejecución de las mismas y el análisis de la información obtenida.</i> • <i>Ceñirse estrictamente a los resultados de las entrevistas a profundidad para eliminar el “sesgo técnico”.</i> • <i>Incluir preguntas abiertas y cerradas en la encuesta. Por ejemplo:</i> 	

Abierta: ¿Cuáles cree usted que son los principales problemas ambientales de su comunidad?

.....
Cerrada: ¿Cree usted necesaria la conformación de un CEPMA?

Sí () No () Aún no estamos preparados () No opina ()

ETAPA 3. Elaboración de mapa de actores locales con los resultados de la encuesta.

Objetivo	Pasos
Describir las cualidades de los actores locales (fortalezas y debilidades).	<ol style="list-style-type: none">1. Elaboración del directorio.2. Gráfico del posicionamiento de los actores locales: MAPA.
Sugerencia	
<ul style="list-style-type: none">• Si es necesario, se deberá solicitar asistencia técnica para la elaboración e interpretación del mapa de actores locales.	

ETAPA 4. Desarrollo de estrategias de mercadeo con los resultados de la encuesta.

Objetivo	Pasos
Involucrar a los actores percibidos como pasivos y fortalecer/empoderar a los entusiastas.	<ol style="list-style-type: none">1. Análisis y elaboración de las estrategias de abordaje a los actores involucrados.2. Plan de sensibilización.3. Difusión y retroalimentación.
Sugerencia	
<ul style="list-style-type: none">• Desarrollar campañas de difusión dirigidas y personalizadas. Por ejemplo: "Tarapoto, paraíso ecológico". Los materiales se enviaron con nombre propio a los potenciales integrantes del CEPMA.	

ETAPA 5. Conformación del CEPMA.

Objetivo	Pasos
Canalizar las potencialidades identificadas en las etapas previas.	<ol style="list-style-type: none">1. Presentación y discusión de los resultados de la encuesta de base.2. Trabajo de un modelo organizacional.
Sugerencia	
<ul style="list-style-type: none">• <i>Dependiendo del tamaño de la localidad y/o el número de actores involucrados, se sugiere definir dentro del modelo organizacional como mínimo dos niveles funcionales: director y estratégico. Por ejemplo: consejo directivo y programas del CEPMA.</i>	

ETAPA 6: Elaboración de los instrumentos de gestión.

Objetivo	Pasos
Contar con un plan de acción ambiental que oriente su accionar hacia el logro de los objetivos.	<ol style="list-style-type: none">1. Planificación de actividades que incluyan en detalle: recursos humanos, financieros y logísticos.2. Diseño de instrumentos para la evaluación y el monitoreo.
Sugerencias	
<ul style="list-style-type: none">• <i>Se sugiere un plan ambiental estratégico y prospectivo. Por ejemplo: Plan de gestión ambiental Tarapoto: 1998-2002.</i>• <i>La evaluación y monitoreo deberán ser sencillos, tipo lista de chequeo. Por ejemplo: Cuestionario de evaluación del plan de gestión ambiental de Tarapoto.</i>	
Nota importante: Ésta es una propuesta que debe ser discutida, validada y aplicada creativamente de acuerdo a cada realidad local.	

Anexo 2

Plan de gestión ambiental de Tarapoto¹

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	FRENTA VERDE	FRENTA MARRÓN	FRENTA AZUL
	PROGRAMAS	Tarapoto, ciudad ordenada y ambientalmente habitable: conserva los bosques de la Cordillera Escalera.	Tarapoto, primera ciudad de la Amazonia: turística, agroindustrial y de servicios.
<ul style="list-style-type: none"> • Ordenamiento y zonificación de espacios físicos y usos generales. • Normatividad ambiental. • Administración, supervisión y control. • Manejo de cuencas y microcuencas. • Revitalización de la agricultura, diversificación y sistemas productivos agropecuarios. • Desarrollo del ecoturismo. • Revalorización y promoción del patrimonio cultural y arqueológico. 		<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura vial: carretera regional, local y rural. • Sistema de comunicaciones: medios telemáticos, servicio de transportes. • Normatividad ambiental. • Transformación y valor agregado de productos y subproductos regionales. • Servicios ecoturísticos. • Ordenamiento territorial. • Prevención, supresión y limitación de ruidos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de la participación ciudadana en la gestión ambiental. • Fortalecimiento institucional del Consejo Ejecutivo Provincial del Medio Ambiente de San Martín (CEPMA).

1 A partir de marzo de 1999 se crea el programa *Desarrollo económico* (frente celeste) con énfasis en turismo.

	FRENTE VERDE	FRENTE MARRÓN	FRENTE AZUL
PROGRAMAS	<ul style="list-style-type: none"> • Ordenamiento y zonificación de áreas naturales y productivas. • Ordenamiento territorial urbano. • Reconocimiento e incorporación de áreas protegidas al SINAMPE. • Dispositivos legales de protección y conservación de las áreas protegidas. • Plan de manejo del bosque de protección Cordillera Escalera. • Gestión integrada de las microcuencas: Shilcayo, Ahuashiyacu, Cachiycu, Panjui, Cumbaza. • Zonificación agrícola. • Tecnología agrícola. • Tecnologías productivas mejoradas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Asfaltado de la carretera Marginal. • Afirmado de carreteras vecinales. • Elaboración de página WEB. • Construcción de terminal terrestre: N y S. • Instalación de balizaje de aeropuerto. • Industrialización de especies forestales, maderables, medicinales y aromáticas. • Creación de circuitos turísticos, distritales y provinciales. • Instalación de servicios: hospedaje, alimentación y recreación. • Plan de estructuración urbana. • Normatividad y reglamento urbano. • Alcantarillado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento del Consejo Ejecutivo Provincial del Medio Ambiente (CEPMA). • Fortalecimiento de los comités de desarrollo vecinal y autodefensa. • Capacitación y sensibilización permanente a la población para el mejoramiento ambiental. • Elaboración del plan institucional de acción ambiental. • Normatividad. • Difusión. • Estructura de gestión del CEPMA. • Creación de serenazgo urbano. • Actividades educativas.

	FRENTE VERDE	FRENTE MARRÓN	FRENTE AZUL
PROGRAMAS	<ul style="list-style-type: none"> • Viveros forestales. • Plantas mejoradas. • Fomento y regulación de los servicios turísticos. • <i>Plan de gestión ambiental-MDBSH.</i> • Incorporación de nuevas currículas educativas. • Monitoreo ambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> • Abastecimiento integral del agua potable. • Laguna de oxidación. • Sistema de limpieza pública. • Red integral de aguas pluviales. • Delimitación de zonas rígidas según <i>Plan de estructuración urbana.</i> • Instalación de sistemas de control y sanción (ruidos). • Establecimiento del marco institucional y jurídico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Concursos. • Formación de grupos culturales.

Anexo 3

Directorio del CEPMA San Martín¹

INSTITUCIÓN	DIRECCIÓN
1. Agencia Agraria San Martín (MINAG)	Jr. La Molinera s/n-BSH
2. Asociación de Mototaxistas de San Martín	Jr. Shapaja 102
3. Asociación Pro Tarapoto	Jr. Augusto B. Leguía 1305
4. CEDEMUR	Jr. Grau 1511
5. CEDISA	Jr. Ulises Reátegui 350
6. Colegio de Periodistas de San Martín	Mz. F Lt. 8 - FONAVI
7. CORRSAM	Campamento MINAG
8. CONTRADROGAS	Jr. Rioja 260
9. Diario <i>Ahora</i>	Jr. Alegría Arias de Morey 583
10. Dirección de Transporte y Tránsito Urbano (MPSM)	Jr. Víctor Manuel Arévalo s/n
11. Dirección de Circulación Terrestre (MTC)	Campamento Militar-Morales
12. Dirección Subregional de Educación	Jr. San Pablo de la Cruz 380
13. DIRES San Martín (MINSA)	Jr. Cahuide 146
14. DIRES San Martín (MINSA)	Jr. Cahuide 146
15. Frente Policial San Martín-Huánuco	Jr. Ramírez Hurtado 2da. cuadra

1 Principales instituciones y organizaciones que han impulsado el fortalecimiento institucional: periodo 1997-1998.

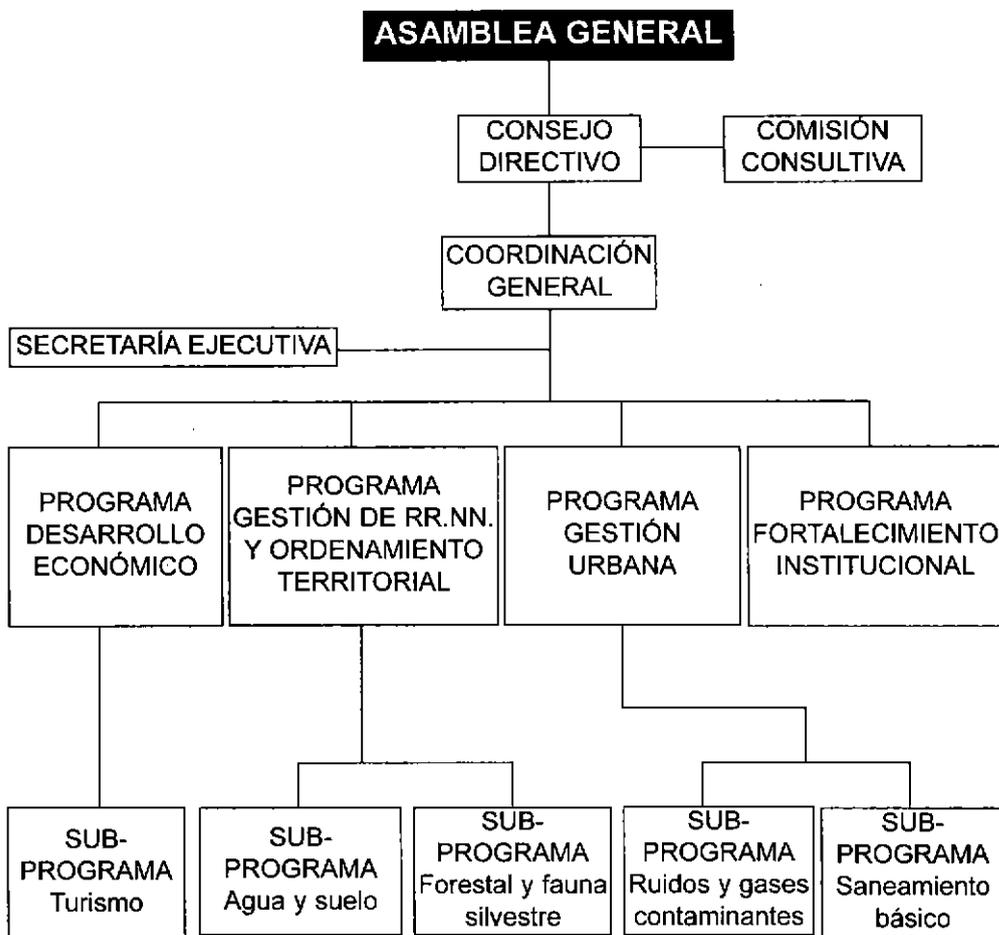
TELÉFONO	FAX	CONTACTO
526214	526214	Hiver Paulino Cuba
523100		Jorge Ramírez Pinedo
523595	523595	Jaime Perochena Cateriano
525376	525376	Ana Castro Velásquez
522420	522314	César Rengifo Ruiz
522676		Hugo Arévalo Garazatúa
526732	522152	René Bartra Tenazoa
522895	522895	César Perea Chumbe
525026	525026	Víctor Cabana Cervero
527625	526642	Manuel Oliveira Estrella
522300	522300	Carlos La Torre Bartra
522101	525686	Américo Quinteros García
526589	523236	Segundo Villalobos Ruiz
521827	523236	Augusto Llontop Reátegui
527223		Arnaldo Corzo Manrique

INSTITUCIÓN	DIRECCIÓN
16. INDECI San Martín	Jr. Yurimaguas 408-BSH
17. INEI Tarapoto	Jr. Augusto B. Leguía 337
18. ITDG	Jr. Maynas 385
19. ITDG	Jr. Maynas 385
20. ITDG	Jr. Maynas 385
21. Municipalidad distrital de La Banda de Shilcayo	Jr. Amazonas s/n
22. Municipalidad Distrital de La Banda de Shilcayo	Jr. Amazonas s/n
23. Municipalidad Distrital de Morales	Jr. Tarapoto 136
24. Municipalidad Provincial de San Martín	Jr. Gregorio Delgado 260
25. Municipalidad Provincial de San Martín	Jr. Gregorio Delgado 260
26. Municipalidad Provincial de San Martín	Jr. Gregorio Delgado 260
27. Municipalidad Provincial de San Martín	Jr. Gregorio Delgado 260
28. Oficina Zonal de Industria y Turismo (MITINCI)	Campamento MINAG
29. OFIRENA	Campamento MINAG
30. PEHCBM	Campamento COPERHOLTA
31. Red de Servicios de Salud (MINSa)	Jr. Santa María 214 - BSH
32. SNV	Jr. España 1146
33. UNSM-Tarapoto	Jr. Maynas 575

TELÉFONO	FAX	CONTACTO
521954	521954	Carlos Vigil León
526690	526690	Arturo Arias Chumpitaz
526549	526549	Luis Gamarra Tong
526549	526549	Sidlia Torres Arévalo
526549	526549	Enrique Ágrede Sánchez
522568	522568	Julio Fasanando del Águila
522568	522568	Wagner Paredes del Águila
522608	522568	Geiger Arévalo Salas
522351	522564	Rolando Reátegui Flores
522351	522564	María Chong Torres
522351	522564	Giovanni Ponce Saavedra
522351	522564	Benjamín Sánchez Pinto
522567	522567	Rina Rubio Álvarez
522152	523131	Jorge Rengifo Ruiz
523536	522208	Manuel Munares Echevarría
522797	526112	Carmen Puémape Vallejo
523018	523018	Nico van Dixhoorn
522544	524253	Jaime Guerrero Marina

Anexo 4

Organigrama estructural del CEPMA San Martín¹



1 Aprobado en reunión de trabajo de programas del CEPMA (14/5/99)

Anexo 5 Formulario de encuesta

Por favor, si le es posible, conteste todas las preguntas. Los siguientes símbolos facilitarán sus respuestas:

Marcar con una cruz la respuesta correspondiente.

.....

Rellenar con texto propio.

→ Si

Responder también las preguntas complementarias.

I. DATOS GENERALES

1.1. Nombre de su organización:

.....

1.2. Dirección:

.....

1.3. Teléfono/Fax/e-mail:

.....

II. DE SU ORGANIZACIÓN

2.1. ¿Desde cuándo su organización participa en las actividades del CEPMA?

Desde 1996 1997 1998 1999 No participa

→ Si participa, ¿cómo considera usted su intervención?

Muy buena Aceptable Regular Insatisfactoria

2.2. ¿Participó su organización en la elaboración del *Plan de gestión ambiental 1998-2002*?

Sí No

→ Si su respuesta es afirmativa, ¿cómo?

.....

.....

2.3. ¿Qué acciones concretas ha desarrollado su organización en el marco del *Plan operativo 1998* del CEPMA?

.....
.....

2.4. ¿Qué tipo de recursos ha comprometido o aportado su organización para la ejecución del *Plan operativo 1998*?

Económicos Humanos Materiales Ninguno

2.5. ¿Cómo considera usted la situación actual de su organización para participar en la elaboración o ejecución del *Plan operativo 1999*?

Muy buena Buena Regular Mala

2.6. ¿Está su organización reservando recursos para inversiones o actividades pendientes o para las que se vayan a ejecutar en el marco del *Plan de gestión ambiental*?

Sí No No, pero podría reservar

→ Si su respuesta es afirmativa, ¿podría especificar en qué?

.....
.....

2.7. ¿Existe en su organización un área que coordina o gestiona acciones sobre medio ambiente y recursos naturales?

Sí No

→ Si su respuesta es afirmativa, ¿cuáles son sus objetivos?

.....
.....

2.8. ¿Cuál es el nivel o niveles de intervención en los que su organización desarrolla acciones relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales?

Gestión / Coordinación Planes Programas

Proyectos Ninguno

2.9. ¿Su organización tiene en gestión o está desarrollando algún proyecto en favor del medio ambiente y los recursos naturales?

Sí No

→ Si su respuesta es afirmativa, ¿cuáles?

.....

.....

III. DEL CEPMA-SM

3.1. ¿Cómo considera usted la gestión realizada por el CEPMA durante 1998?

Satisfactoria Aceptable Insatisfactoria

→ ¿Tiene algún otro comentario?

.....

.....

3.2. ¿Cómo valora usted la necesidad de continuar fortaleciendo el CEPMA?

Urgente Necesaria Poco urgente Innecesaria

3.3. ¿Cree usted que el CEPMA es actualmente una instancia local multisectorial representativa?

Sí No

→ ¿Por qué?

.....

.....

3.4. ¿Qué nivel de organización cree usted que ha logrado el CEPMA desde su conformación?

Muy bueno Aceptable Regular Inadecuado

3.5. ¿Qué opina usted sobre las siguientes afirmaciones?

- El CEPMA está creado para garantizar la participación activa de las organizaciones.

En gran parte Sí, con limitaciones No Desconoce

- El CEPMA está capacitado para fomentar el desarrollo sostenible de Tarapoto.
 - En gran parte Sí, con limitaciones No Desconoce
 - La Municipalidad Provincial-SM está liderando las acciones del CEPMA.
 - En gran parte Sí, con limitaciones
 - Casi nada Desconoce
 - La Municipalidad Provincial-SM está fortalecida técnica y administrativa-mente para garantizar la sostenibilidad del CEPMA.
 - En gran parte Sí, con limitaciones
 - Casi nada Desconoce
- 3.6. ¿Cree usted que existen resultados positivos (materiales o inmateriales) que ha logrado el CEPMA en la localidad?
- Sí No

→ Si su respuesta es afirmativa, ¿cuáles?

.....

.....

IV. DEL PLAN DE GESTIÓN AMBIENTAL

4.1 ¿Conoce usted el contenido del plan?

- Sí Un poco No

→ Si su respuesta es afirmativa, ¿a qué otros problemas daría prioridad en el plan?

.....

.....

→ Si su respuesta es negativa, ¿qué sugiere usted?

.....

.....

4.2. ¿Considera usted que el plan responde a las necesidades reales y actuales de Tarapoto?

- Mucho En general sí
 Solamente poco En nada

4.3. En su opinión, ¿quiénes deberían apoyar con recursos económicos y humanos para llevar a cabo las actividades del plan? (por favor, marque como máximo tres).

- Las municipalidades.
 El sector público.
 La empresa privada.
 Las instituciones de educación superior.
 Los organismos no gubernamentales (ONG).
 Las organizaciones de base comunal (clubes de madres, comités vecinales, grupos ecológicos, etcétera).
 La población en general.

4.4. ¿Qué temas identificados y prioritarios en el plan cree usted que deberían convocar una mayor participación ciudadana? (por favor, marque como máximo tres).

- Protección de los recursos naturales y reforestación.
 Manejo de agua.
 Limpieza pública.
 Control de ruidos y gases tóxicos.
 Fortalecimiento institucional del CEPMA.

4.5. ¿Qué significa para usted lograr los objetivos del plan? (por favor, marque como máximo tres).

- Manejar eficientemente los recursos naturales.
 Contribuir al desarrollo sostenible de nuestra comunidad.
 Vivir más cerca de la naturaleza.
 Consolidar la participación ciudadana y la democratización de la sociedad.

- Mejorar los niveles de coordinación y concertación entre las instituciones.
- Crear las condiciones para el desarrollo económico de nuestra localidad.
- Alcanzar la paz y la justicia social.
- Detener el deterioro ambiental.

4.6. En su opinión, ¿qué obstáculos dificultan el normal desarrollo de las actividades programadas en el plan? (por favor, marque como máximo tres).

- Escaso presupuesto y falta de mecanismos financieros.
- Fluctuación e inadecuada participación de los actores claves.
- Desinterés y poca participación de la comunidad.
- Falta de decisión política.
- Deficiente información y relaciones públicas sobre el plan.
- Otras prioridades y falta de apoyo administrativo.
- Superposición de funciones sectoriales.
- Inadecuados mecanismos de coordinación y/o concertación.
- Otros obstáculos.

.....

.....

4.7. ¿Cree usted que el plan ha sido adecuadamente difundido?

- Sí No

→ ¿Qué otras estrategias propone?

.....

.....

4.8. ¿Cree usted que el plan aborda los aspectos globales de desarrollo económico, social y ambiental de Tarapoto?

- Sí No

→ ¿Qué otros aspectos deberían incorporarse?

.....
.....

4.9. De las metas y actividades programadas en los planes operativos 1998, ¿qué avances considera usted que se han alcanzado?

25% 50% 75% 100% Se desconoce

4.10. En su opinión, ¿cuáles son las actividades prioritarias que debería desarrollar el CEPMA en 1999?

1.

.....

2.

.....

3.

.....

4.

.....

5.

.....

Muchas gracias por responder al cuestionario

Anexo 6

Proyectos de inversión²

PROGRAMA A: ADMINISTRACIÓN URBANA

SUBPROGRAMA A.1 ADMINISTRACIÓN DEL PLAN URBANO

Proyecto A.1.01 Constitución del Comité de Oficina de Planificación Urbana.

Proyecto A.1.02 Capacitación del personal y asistencia técnica.

SUBPROGRAMA A.2 PROYECTOS COMPLEMENTARIOS

Proyecto A.2.01 Elaboración de catastro urbano.

Proyecto A.2.02 Formulación del Plan integral de desarrollo provincial.

Proyecto A.2.03 Formulación del Programa de inversiones municipales de largo plazo.

PROGRAMA B: HABILITACIÓN URBANA

SUBPROGRAMA B.1 HABILITACIÓN PROGRESIVA

Proyecto B.1.01 Tizado de lotes, construcción de piletas, letrinas por lotes y alumbrado público.

SUBPROGRAMA B.2 HABILITACIÓN TERMINADA

Proyecto B.2.01 Habilitación de lotes con servicios, sin pistas ni veredas.

PROGRAMA C: EQUIPAMIENTO URBANO

SUBPROGRAMA C.1 EDUCACIÓN

Proyecto C.1.01 Construcción de aulas en centros educativos.

Proyecto C.1.02 Construcción de C.E.I. en áreas de expansión.

Proyecto C.1.03 Construcción de C.E.P. en áreas de expansión.

2 Según el esquema de estructuración urbana de la ciudad de Tarapoto-INADUR.

Proyecto C.1.04	Construcción de C.E.S. en áreas de expansión.
SUBPROGRAMA C.2	SALUD
Proyecto C.2.01	Construcción de hospital de apoyo en áreas de expansión.
Proyecto C.2.02	Construcción de centros de salud en áreas de expansión.
SUBPROGRAMA C.3	RECREACIÓN
Proyecto C.3.01	Construcción del coliseo cerrado.
Proyecto C.3.02	Construcción de losas deportivas.
Proyecto C.3.03	Construcción del malecón turístico hacia el río Shilcayo.
Proyecto C.3.04	Remodelación del estadio municipal.
Proyecto C.3.05	Estudio y habilitación del parque zonal y zoológico departamental (cuartel militar).
Proyecto C.3.06	Construcción e instalación de nuevos campos deportivos.
Proyecto C.3.07	Construcción e instalación de parques de sector.
Proyecto C.3.08	Tratamiento de la ribera del río Cumbaza-paisajista.
SUBPROGRAMA C.4	OTROS EQUIPAMIENTOS
Proyecto C.4.01	Construcción del terminal terrestre.
Proyecto C.4.02	Construcción del mercado mayorista.
Proyecto C.4.03	Remodelación del mercado N° 2.
Proyecto C.4.04	Acondicionamiento del antiguo camal para uso comunitario.
Proyecto C.4.05	Construcción e instalación de núcleos de equipamiento en áreas de expansión.
Proyecto C.4.06	Construcción del centro cívico municipal-Plaza de Armas.

Proyecto C.4.07	Instalación del complejo cultural municipal en el actual local municipal.
Proyecto C.4.08	Construcción del local de la municipalidad de La Banda de Shilcayo.

PROGRAMA D: INFRAESTRUCTURA VIAL

SUBPROGRAMA D.1 VÍAS REGIONALES

Proyecto D.1.01	Construcción de la nueva vía de evitamiento (Morales).
Proyecto D.1.02	Mejoramiento de un tramo del Jr. Jorge Chávez.
Proyecto D.1.03	Pavimentación de la vía de evitamiento (Tarapoto, La Banda de Shilcayo).
Proyecto D.1.04	Construcción de la variante de la carretera a Yurimaguas.
Proyecto D.1.05	Construcción del puente sobre el río Cumbaza.

SUBPROGRAMA D.2 VÍAS PRINCIPALES

Proyecto D.2.01	Construcción de la vía de evitamiento (tramo universal).
Proyecto D.2.02	Pavimentación del tramo vía de evitamiento (Morales-Tarapoto).
Proyecto D.2.03	Mejoramiento del tramo de Jr. 1° de Mayo (1ra. cuadra-Morales).
Proyecto D.2.04	Pavimentación del Jr. Martínez de Compañón (Tarapoto).
Proyecto D.2.05	Pavimentación del Jr. Jorge Chávez (Tarapoto).
Proyecto D.2.06	Pavimentación del Jr. Geiden Vela (Morales).
Proyecto D.2.07	Pavimentación de Av. El Ejército (Morales y Tarapoto).
Proyecto D.2.08	Pavimentación de Av. Circunvalación (Tarapoto).

Proyecto D.2.09	Pavimentación de Av. Guillermo Sisley Reátegui (La Banda de Shilcayo).
Proyecto D.2.10	Pavimentación de carretera a Yurimaguas (La Banda de Shilcayo).
SUBPROGRAMA D.3	VÍAS SECUNDARIAS
Proyecto D.3.01	Mejoramiento del Jr. Los Andes (Morales).
Proyecto D.3.02	Mejoramiento del Jr. 1° de Mayo (Morales).
Proyecto D.3.03	Mejoramiento del Jr. Circunvalación Cumbaza (Morales).
Proyecto D.3.04	Mejoramiento del Jr. 9 de Abril con empalme a Jr. Capirona.
Proyecto D.3.05	Mejoramiento del Jr. Capirona (Tarapoto).
Proyecto D.3.06	Mejoramiento del Jr. San Pedro (Tarapoto).
Proyecto D.3.07	Mejoramiento del Jr. Santa Rosa (Tarapoto).
Proyecto D.3.08	Mejoramiento del Jr. Federico Sánchez (Tarapoto).
Proyecto D.3.09	Mejoramiento del Jr. San Miguel (La Banda de Shilcayo).
Proyecto D.3.10	Mejoramiento del Jr. Atahualpa (La Banda de Shilcayo).
Proyecto D.3.11	Mejoramiento del Jr. Leoncio Prado (Tarapoto).
Proyecto D.3.12	Mejoramiento del Jr. Alfonso Ugarte (Tarapoto).
Proyecto D.3.13	Mejoramiento del Jr. Manuela Morey (Tarapoto).
Proyecto D.3.14	Mejoramiento del Jr. Mateo Pumacahua (Tarapoto).
Proyecto D.3.15	Mejoramiento del Jr. Los Próceres con empalme al Jr. Arica).
Proyecto D.3.16	Mejoramiento del Jr. Arica (Tarapoto).
Proyecto D.3.17	Construcción del puente sobre el río Shilcayo al final del Jr. Arica.

Proyecto D.3.18	Construcción de la vía ribereña al río Shilcayo e Instituto Tecnológico.
Proyecto D.3.19	Mejoramiento del Jr. Shapaja con bajada al puente (Tarapoto).
Proyecto D.3.20	Construcción del puente sobre el río Shilcayo al final del Jr. Shapaja.
Proyecto D.3.21	Mejoramiento del Jr. Los Bosques (La Banda de Shilcayo).
Proyecto D.3.22	Mejoramiento del Jr. La Molinera (La Banda de Shilcayo).
Proyecto D.3.23	Mejoramiento del Jr. Miguel Grau con empalme a Jr. La Molinera.
Proyecto D.3.24	Mejoramiento del Jr. Ahuashiyacu (La Banda de Shilcayo).
Proyecto D.3.25	Mejoramiento de la carretera al C.E. Virgen Dolores (La Banda de Shilcayo).

PROGRAMA E: INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS

SUBPROGRAMA E.1 AGUA POTABLE

Proyecto E.1.01	Construcción de planta de tratamiento de Ahuashiyacu.
Proyecto E.1.02	Ampliación del tendido de redes y conexiones domiciliarias.
Proyecto E.1.03	Culminación del programa de mejoramiento de redes.

SUBPROGRAMA E.2 DESAGÜE

Proyecto E.2.01	Ampliación del tendido de redes y conexiones domiciliarias.
Proyecto E.2.02	Elaboración del expediente definitivo de las lagunas de oxidación.

SUBPROGRAMA E.3	SANEAMIENTO BÁSICO NO CONVENCIONAL
Proyecto E.3.01	Asistencia técnica para la construcción de letrinas.
SUBPROGRAMA E.4	ENERGÍA ELÉCTRICA
Proyecto E.4.01	Instalación del interconectado Gera-Tingo María.
Proyecto E.4.02	Ampliación del tendido de redes y alumbrado público.
Proyecto E.4.03	Ampliación de conexiones domiciliarias.
SUBPROGRAMA E.5	ALCANTARILLADO PLUVIAL
Proyecto E.5.01	Estudio integral de evaluación de aguas pluviales.

PROGRAMA F: SANEAMIENTO AMBIENTAL

Proyecto F.1.01	Mejoramiento del sistema de recojo de basura.
Proyecto F.1.02	Estudio de factibilidad del relleno sanitario.
Proyecto F.1.03	Tratamiento del río Cumbaza.
Proyecto F.1.04	Tratamiento del río Shilcayo.
Proyecto F.1.05	Instalación del sistema de prevención y control de ruidos.

PROGRAMA G: SEGURIDAD Y PROTECCIÓN AMBIENTAL

Proyecto G.1.01	Estudio de defensa ribereña del río Cumbaza.
Proyecto G.1.02	Estudio de defensa ribereña del río Shilcayo.
Proyecto G.1.03	Protección de laderas (reforestación).
Proyecto G.1.04	Estudio de arborización de vías.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA
Correo e.: tareagrafica@terra.com.pe
TELÉF. 424-8104 / 332-3229 FAX: 424-1582
JUNIO 2000 LIMA - PERÚ