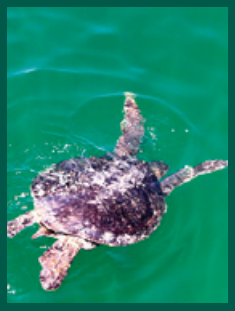

Zonificación Ecológica Económica de la Región Piura

ESTUDIO DE LA SITUACIÓN, UTILIDAD Y PASOS A SEGUIR EN EL PROCESO

Ing. Ronald Ruiz Chapilliquén

GRUPO Propuesta CIUDADANA

Zonificación Ecológica Económica de la Región Piura

ESTUDIO DE LA SITUACIÓN, UTILIDAD Y PASOS A SEGUIR EN EL PROCESO

Ing. Ronald Ruiz Chapilliquén

Es una publicación de:

Grupo Propuesta Ciudadana
Coordinador Ejecutivo: Eduardo Ballón
Dirección: Calle León de la Fuente 110, Magdalena del Mar, Lima 17.
Teléfonos: 613-8313 / 613-8314
Página web: www.propuestaciudadana.org.pe

Elaboración de contenidos: Ing. Ronald Ruiz Chapilliquén

Corrección de estilo: Eleana Llosa Isenrich

Edición de publicación:
Nelly Carrasco Camones.
Alvaro Campana Ocampo

Diseño y diagramación: Mario Popuche Llontop

Fotografías: Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente del Gobierno Regional de Piura.

Impresión: Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156-164, Breña - Lima
Teléfono: 338-3229 / 424-3411

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-12552

1ra. Edición
Tiraje: 1000 ejemplares
Lima, agosto de 2014

Con el apoyo de:

Brot für die Welt

Contenido

Presentación 5

Introducción 7

1 Aspectos generales de la ZEE-OT 9

2 Los procesos de ZEE-OT en el Perú y en Piura 21

3 Aspectos relevantes de la información elaborada en la ZEE de la Región Piura 37

4 Utilidad de la ZEE para el planeamiento y la gestión del desarrollo regional y local 49

5 La ZEE de la Región Piura y el proceso de OT: posibilidades y pasos 55

Conclusiones y recomendaciones 65

Siglas y acrónimos usados 68

Presentación

Uno de los procesos más avanzados de zonificación ecológica y económica y ordenamiento territorial en el país es el del Gobierno Regional de Piura. Esto es posible gracias a un importante consenso de autoridades, partidos políticos e instituciones representativas de la sociedad civil, consenso alcanzado y expresado en el "Acuerdo Regional Piura. Lineamientos de largo Plazo 2007-2021" en el que se incluye como eje estratégico el impulso del ordenamiento territorial de la Región.

Actualmente, se ha concluido con el diagnóstico territorial a través de la zonificación ecológica y económica, lo que ha permitido caracterizar al territorio de la región, además de constituirse a partir de una visión multidisciplinaria en una importante herramienta técnica construida para una adecuada gestión pública en general y para la gestión del territorio en particular.

Es cierto que el Ministerio del Ambiente, ente rector de estos procesos, plantea la necesidad de elaborar estudios especializados para completar el diagnóstico del territorio y en base a ellos avanzar hacia la formulación de los planes de ordenamiento territorial. Sin embargo, es preciso considerar la urgencia y utilidad de la zonificación, que ha sido resultado de un importante esfuerzo colectivo de profesionales y en la cual se han invertido recursos públicos. La zonificación ecológica y económica es desde ya una herramienta con la cual se pueden enfrentar los problemas causados por el desorden del territorio, no solo los de carácter ambiental, sino también los que se producen cuando no se establecen marcos adecuados para la inversión, además de la conflictividad social que ocasiona el no tener orientaciones para determinar los mejores usos del territorio, así como la ocupación racional y planificada del mismo.

Este documento ha sido elaborado por el Ing. Ronald Ruiz Chapilliquén, coordinador encargado del ordenamiento territorial de la Región Piura, además de un importante investigador, docente y consultor en temas relacionados con la planificación del desarrollo, la ingeniería ambiental y conflictos sociales. El propósito de publicar este documento es poner en conocimiento de forma accesible a la ciudadanía la importante información técnica generada y los usos que se le puede dar, así como brindar de manera concisa la experiencia y los aprendizajes obtenidos a lo largo de todos los años que tomó el proceso en el conjunto de la Región Piura, incluidos lo realizado en el nivel local así como las perspectivas para avanzar y lograr que se concluya y consolide el proceso de ordenamiento del territorio de la Región.

Introducción

Una de las críticas reiterativas a los estudios e investigaciones biofísicos o socioeconómicos es su escasa aplicación práctica para fines del desarrollo nacional o regional. La desvinculación entre el objeto de estudio y la utilidad de sus resultados se convierte a veces en una valla insuperable y hace muchas veces perder el valor a la investigación realizada.

El presente trabajo trata de mostrar el proceso de elaboración de un largo estudio biofísico y socioeconómico (2008-2012), complejo y laborioso, que se ha desarrollado en la Región Piura. Aquí se presentan no solo los resultados de la investigación en sí, sino su utilidad para la toma de decisiones y los procesos de planificación regional y local.

Dadas las confusiones e incertidumbres respecto al futuro plan de ordenamiento territorial (POT), el estudio también propone una hoja de ruta o plan de acción para avanzar hacia la adecuada gestión territorial desde el nivel regional. Como señala Manuel Glave, "existen diversos enfoques de gestión del territorio según la perspectiva económica productiva, de conservación de la biodiversidad, geopolítica y desde la planificación urbana"[1].

El documento explica el proceso metodológico del desarrollo de la zonificación ecológica y económica (ZEE) de Piura, mostrando las lecciones aprendidas. Éstas servirán para que otras experiencias regionales y locales eviten costos y dedicación de tiempos innecesarios en la formulación de sus estudios y despejen dudas respecto a sus atributos. Asimismo, el presente documento permitirá establecer los alcances de la información desarrollada en la ZEE y sus usos para la gestión pública local y regional en Piura.

De esta manera, en el capítulo II, "Aspectos generales de la ZEE-OT", se trata de presentar este proceso desde la perspectiva normativa y la relación de sus instrumentos con otros utilizados para la planificación y la gestión particularmente el caso de Piura como el Plan de Desarrollo Concertado y otros. También se intenta establecer la relación entre este proceso regional con los que se vienen impulsando en las regiones adyacentes.

1 Manuel Glave, *Ordenamiento territorial y desarrollo en el Perú: Notas conceptuales y balance de logros y limitaciones* (GRADE, Lima, 2009).

En el capítulo III, denominado "Los procesos de ZEE-OT en el Perú y en Piura", se hace un balance de la situación de los mismos tanto en el país como desde la experiencia de Piura, considerando los impulsados aun cuando no se contaba con las normas locales que hoy los regulan.

El siguiente capítulo, "Aspectos relevantes de la información elaborada en la ZEE de la Región Piura", presenta los resultados obtenidos de este proceso a fin de que sean útiles para el público en general, dado que la ZEE es fundamental para reconocer la realidad del territorio en sus diversos aspectos y la base para el ordenamiento del territorio.

El capítulo V, por su parte, desarrolla uno de los principales propósitos del presente documento, es decir, establecer la utilidad de la ZEE para el planeamiento y la gestión del desarrollo regional y local, considerando que en Piura ya se vienen aprovechando los resultados que ha arrojado la ZEE como herramienta de diagnóstico territorial. Se trata entonces de dar cuenta de esto.

Por otra parte, en el capítulo VI se ha tratado de establecer cuáles son los pasos que podrían darse para seguir avanzando en el proceso de ordenamiento del territorio, por lo cual ha sido titulado: "La ZEE de la Región Piura y el proceso de OT: posibilidades y pasos". Finalmente, el trabajo se cierra con algunas conclusiones y recomendaciones.

CAPÍTULO 1

Aspectos generales de la ZEE-OT

Aspectos generales de la ZEE-OT

Aspectos normativos

La Constitución Política del Perú promulgada en el año 1993 señala en su Art. 54° que el territorio del Estado comprende el suelo, el subsuelo, el dominio marítimo y el espacio aéreo que los cubre. De esta manera queda definido el concepto de territorio en su acepción más general. Refiriéndose a los niveles de gobierno, el Art. 192° menciona que los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional y fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo.

Fue en el año 1997 que, en el contexto de diversas inversiones nacionales y extranjeras, se dictó la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (Ley N° 26821), cuyo objetivo fue promover y regular el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, renovables y no renovables. Esta ley buscaba establecer un marco adecuado para el fomento a la inversión, procurando un equilibrio dinámico entre el crecimiento económico, la conservación de los recursos naturales y del ambiente y el desarrollo integral de la persona humana y se puede afirmar que fue un hito legal importante en la aplicación del denominado desarrollo sostenible. Esta ley menciona por vez primera a nivel oficial a la ZEE y le otorga importancia dentro del proceso de OT a fin de evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados del suelo. Específicamente, señala que la ZEE servirá como marco de referencia espacial a los planes sectoriales y regionales, así como para promover y orientar la inversión privada. De esta manera, quedó indicada tanto la utilidad directa de la ZEE para evitar los problemas de superposición territorial, como las recomendaciones para el buen uso del territorio y su vinculación con la planificación del desarrollo, la promoción de la inversión privada y la orientación de la inversión pública.

En ese mismo año se dictó la Ley sobre la Conservación y el Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica (Ley N° 26839), la cual establece que, en cumplimiento al Art. 69° de la Constitución Política del Perú, se debe promover la incorporación de criterios ecológicos para la conservación de la diversidad biológica en los procesos de ordenamiento ambiental y territorial. Con ello, se articulan las temáticas de conservación y protección ecológica al OT y desde entonces el medio ambiente empieza a entenderse como consustancial al desarrollo y el crecimiento económico.

En el año 2001, se conforma la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental (DS N° 045-2001-PCM), que declara de interés nacional el OT ambiental en todo el país. Esta comisión estaba integrada por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), el Consejo Nacional del Ambiente (Conam), ministerios y representantes de diversas instituciones estatales descentralizadas y gobiernos locales; y, conforme al artículo 3° del referido decreto supremo, se encargaría de proponer y elevar a la PCM el proyecto de reglamento sobre ZEE, el cual fue aprobado en 2004. Cabe destacar que en el DS N° 045-2001-PCM se menciona que cada organismo sectorial y regional constituirá un comité de coordinación interna para el OT ambiental, lo cual no se ha evidenciado mayormente en estos niveles de gobierno.

Por su parte, en el reglamento de la Ley N° 26839 (DS N° 068-2001-PCM) se establece que el OT se basará en la ZEE. En aquella oportunidad no se hizo mayor mención a otro insumo más que a la ZEE respecto al ordenamiento ambiental y territorial.

A partir de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27867; del año 2002), en su Art. 53° se establecen como funciones de los gobiernos regionales en materia ambiental y de OT, entre otras: formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de OT, en concordancia con los planes de los gobiernos locales. Es cierto que en la evaluación general a nivel nacional se encuentra que los gobiernos regionales han creado e implementado diversos planes y políticas en materia ambiental, pero en su mayoría se evidencian deficitarios en materia de OT.

La Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27783; de 2003), por su parte, establece como competencias exclusivas de los gobiernos regionales: planificar el desarrollo integral de su región y promover el uso sostenible de los recursos forestales y de la biodiversidad, entre otras; y como competencias compartidas: la gestión sostenible de los recursos naturales y el mejoramiento de la calidad ambiental. Lamentablemente, los procesos de trasferencia de funciones vitales en materia ambiental y territorial y los recursos asignados a estas competencias quedaron truncos e incompletos, con lo cual los gobiernos regionales no poseen actualmente las capacidades y atribuciones necesarias para planificar el desarrollo integral de sus regiones, dado que el nivel central y los organismos descentralizados son los que deciden de manera sectorial y desarticulada los principales aspectos territoriales sobre el desarrollo regional.

El año siguiente, 2003, la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972) señaló en su Art. 10° que los gobiernos locales promueven el desarrollo integral para viabilizar el crecimiento económico, la justicia social y la sostenibilidad ambiental. En cuanto a competencias y funciones específicas de este nivel de gobierno en materia de competencia municipal, dicha ley establece como función: planificar integralmente el desarrollo local y el OT en el nivel provincial (Art. 73°).

El mismo año 2003 se aprobó el "Reglamento de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano" (DS N° 027-2003-Vivienda), el cual reemplaza a la norma del año 1985. Este reglamento constituye el marco normativo nacional para los procedimientos que deben seguir las municipalidades en el ejercicio de sus competencias en materia de planeamiento y gestión del acondicionamiento territorial y el desarrollo urbano. Asimismo, se señala que las municipalidades formulan

los siguientes instrumentos de gestión: plan de acondicionamiento territorial (PAT), plan de desarrollo urbano (PDU), plan específico y plan de desarrollo distrital.

Luego, en 2004, se emitió el reglamento de ZEE (DS N° 087-2004-PCM; 23 de diciembre), que define como objetivo de este proceso: proveer el sustento técnico para la formulación de los planes de desarrollo y de OT en el ámbito nacional, regional y local. Este decreto presenta el esquema técnico-metodológico para el desarrollo de la ZEE.

El año 2006, se aprueba la directiva metodológica para la ZEE (DCD N° 010-2006-Conam/CD), con las finalidades de: orientar los procesos de ZEE en los diferentes ámbitos territoriales y establecer la metodología a seguir para la ZEE, incorporando criterios físicos, químicos, biológicos, sociales, económicos y culturales, lo que permitirá contar con una herramienta flexible y accesible que servirá de base al diseño y formulación de políticas, planes, programas y proyectos orientados al desarrollo. Ha sido este esquema el utilizado por los ocho gobiernos regionales que a la fecha cuentan con la ZEE aprobada, cuyos trabajos prácticos han permitido desarrollar las orientaciones generales de la metodología. Tales regiones han mostrado el camino al OT en el país ante la incapacidad o falta de decisión política del nivel central para efectuar la ZEE nacional, como correspondería.

La Ley General del Ambiente (Ley N° 28611; de 2005) define en su Art. 20° que la planificación y el OT tienen por finalidad complementar la planificación económica, social y ambiental con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su conservación y aprovechamiento sostenible. Además, en su Art. 21° estipula que la asignación de usos del territorio se basa en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones, utilizando, entre otros, criterios físicos, biológicos, ambientales, sociales, económicos y culturales, mediante el proceso de ZEE. En esta ley se destaca el rol complementario del OT en la planificación del desarrollo y se recalca el valor de la ZEE para la asignación de usos del territorio.

En el año 2008 se crea el Ministerio del Ambiente (Minam) como la autoridad ambiental nacional, a través del DL N° 1013. Entre sus funciones se encuentra la de establecer la política, criterios, herramientas y procedimientos de carácter general para el OT nacional, en coordinación con las entidades correspondientes. También se estipula que el Minam debe conducir el proceso de OT.

En el año 2009, se establece la "Política nacional ambiental" (DS N° 012-2009-Minam), que menciona entre sus objetivos: alcanzar el ordenamiento del uso y ocupación del territorio nacional mediante la ZEE en un marco de seguridad jurídica y prevención de conflictos.

En ese mismo año, el Minam inicia la elaboración de una guía nacional sobre OT, realizando un esfuerzo por ir marcando las pautas del proceso de OT. Esto, sin embargo, fue abandonado ante el cambio de gestión en el Minam.

La RM N° 026-2010-Minam aprueba el documento "Lineamientos de política para el ordenamiento territorial", el cual presenta los objetivos, lineamientos y acciones de política para el OT a nivel nacional y determina los principales incentivos a través de la planificación del territorio (planes de OT y su relación con el sistema de inversiones públicas), del control y monitoreo (con la ley

sobre OT) y de la información (con el Sistema Nacional de Información Ambiental), entre otros. Este documento es de gran valor estratégico, sin embargo, no ha sido utilizado mayormente por el Minam para los procesos de OT y solo se coloca como referencia en las exposiciones oficiales.

La RM N° 135-2013-Minam aprueba la "Guía metodológica para la elaboración de los instrumentos técnicos sustentatorios para el OT", guía que intenta regular los instrumentos técnicos hacia el OT, así como los procedimientos para su validación, actualizando y complementando la ZEE. Más adelante trataremos en extenso sobre esta resolución ministerial.

La OR N° 261-2013/GRP-CR, por su parte, aprueba la meso-ZEE del Departamento de Piura. Esta ordenanza dispone la utilización de la ZEE como base del OT a través de los lineamientos de política para el OT en el Departamento de Piura, promoviendo su inclusión en los diferentes planes, programas y proyectos a nivel regional y local. Es interesante la ruta que plantea esta ordenanza en el sentido de que a partir de la ZEE se extraen los lineamientos de OT para su inclusión en la planificación regional. La ZEE de Piura ya cuenta con un conjunto de aplicaciones prácticas para el desarrollo regional, como se describirá más adelante, mostrando una ruta para los procesos de OT regional. Sin embargo, la escasa asignación presupuestal no ha permitido constituir plenamente el Equipo Técnico Interdisciplinario (ETI) para continuar las tareas que se derivan de la ordenanza regional.

Finalmente, la reciente política de Estado del Acuerdo Nacional sobre ordenamiento y gestión territorial, dada en 2013, menciona el compromiso del Estado en el impulso de un proceso estratégico, integrado, eficaz y eficiente de ordenamiento y gestión territorial que asegure el desarrollo humano en todo el territorio nacional, en un ambiente de paz. Este proceso se basará en: el conocimiento y la investigación de la excepcional diversidad del territorio y la sostenibilidad de sus ecosistemas; la articulación intergubernamental e intersectorial; el fomento de la libre iniciativa pública y privada; y la promoción del diálogo, la participación ciudadana y la consulta previa a los pueblos originarios. Esta política contribuye a clarificar las características de un OT basado en la información, los servicios ambientales ecosistémicos, la necesaria articulación entre niveles de gobierno y sectores, el reconocimiento de las iniciativas y la tolerancia y el diálogo social.

El plan de desarrollo regional concertado (PDRC), el POT y otros instrumentos de planificación y gestión: proceso en la Región Piura

Los PDRC se formulan al amparo de la Constitución Política del Estado, la misma que establece la participación concertada y el presupuesto participativo como dos instrumentos de gestión descentralizada del Estado. Por otra parte, la Ley de Bases de la Descentralización retoma la norma constitucional en la materia.

El PDRC es un instrumento para orientar a los actores públicos y privados que viven, producen, laboran, crean y desarrollan diversas actividades sociales, políticas, económicas y culturales en una región. Este instrumento se basa en la capacidad de observación, anticipación, adaptación, diálogo y concertación de las personas y de las organizaciones e instituciones públicas y privadas frente a los desafíos y oportunidades que generan tanto el entorno externo como la realidad

interna, asegurando el cumplimiento de sus respectivos roles en función del bien común. Es, entonces, un proceso que involucra la capacidad de todos los actores sociales para determinar objetivos, asociar recursos y definir cursos de acción en un horizonte temporal de largo plazo, de manera que permitan cumplir dichos objetivos, seguir procesos y examinar resultados y consecuencias de las decisiones adoptadas en su oportunidad, teniendo como referencia las metas establecidas.

Los PDRC responden a los principios generales que guían el proceso de descentralización y a los objetivos nacionales de desarrollo y guardan relación de concordancia y armonía con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN), del cual son parte y al cual desarrollan de manera particularizada para el ámbito regional. Ocurre lo mismo con los respectivos planes de desarrollo local concertados, de los cuales se alimenta cada PDRC y a los cuales a su vez orienta[2].

El Art. 192° de la Constitución Política del Perú, modificado por la Ley de Reforma Constitucional (Ley N° 27680; 2002), establece que los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional y fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo. Así mismo, el Inc. 2 del citado artículo señala que los gobiernos regionales son competentes para: "Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil".

Por su parte, la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en su Art. 21° establece que es atribución del presidente regional presentar ante el Consejo Regional el PDRC. Así mismo, en su Art. 32° señala que la gestión del gobierno regional se rige por el PDRC de mediano y largo plazo, así como por el plan anual y el presupuesto participativo regional, aprobados de conformidad con políticas nacionales y en cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente.

Por su parte, el DS N° 054-2011-PCM aprueba el Plan Bicentenario Perú al 2021, disponiendo que las entidades conformantes del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico ajusten sus planes estratégicos a los objetivos estratégicos de desarrollo nacional previstos en el PEDN, denominado Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021. Cabe mencionar que el DS N° 089-2011-PCM autoriza al Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan) el inicio del proceso de actualización del PEDN, señalando que ello se realizará mediante la coordinación multisectorial interinstitucional e intergubernamental, es decir, en coordinación con los PDRC, entre otros instrumentos de planificación.

Una vez aprobado el PDRC en una región se convierte en un documento referente para diversos planes a nivel de las regiones: planes estratégicos institucionales, planes operativos institucionales del gobierno regional, planes sectoriales, planes de desarrollo concertado de los gobiernos locales, planes de las mancomunidades municipales, planes temáticos y, necesariamente, los demás planes de diferente naturaleza que sean elaborados en el ámbito territorial de la región. Los gobiernos provinciales y distritales, que conforman el Sistema Nacional de Planeamiento

2 Federico Arnillas y Carlos Grey, *Los planes de desarrollo regional concertado (PDRC). ¿Que son, qué contienen y cómo se formulan y actualizan?* (Red Participa Perú, Lima, 2002).

Estratégico, articularán y alinearán sus planes de desarrollo local concertado al PDRC.

En este sentido, queda definida la articulación regional-local a través del PDRC, el cual se constituye en el documento referente para la planificación del desarrollo en los diferentes niveles, a modo de guía para la concertación de las políticas públicas en la región. Se espera que cada persona que vive y trabaja en una región sienta y aspire a alcanzar la visión que se ha consensuado entre todos dentro de ella y que, al llegar al cabo del período señalado en el PDRC, el crecimiento sostenido de la región en términos económicos se traduzca en desarrollo territorial y humano, para beneficio de todos.

Por otro lado, el Minam[3] entiende el POT como un instrumento técnico sustentatorio orientador de la planificación y gestión del territorio, que promueve su ocupación; para ello, por un lado, garantiza el derecho de toda persona a un ambiente saludable y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y, por otro lado, articula los planes ambientales, de desarrollo económico, social, cultural y otras políticas de desarrollo vigentes en el país. Cabe mencionar que se recalca que el POT es solamente orientador y no vinculante y que se intentará articularlo con los otros planes y políticas del país. Se señala también que el POT vincula el proceso de OT con otros planes e instrumentos de desarrollo concertado regional y local y de gestión territorial, los cuales son abordados por otros sectores y niveles de gobierno en el marco de sus competencias y funciones. Por otra parte, el Minam entiende al POT como un instrumento dinámico, que se construye sobre la base del diagnóstico integrado del territorio (DIT) y se ejecuta a nivel regional y local provincial, en correspondencia con las funciones definidas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en la Ley Orgánica de Municipalidades y en el marco de las políticas nacionales de desarrollo. De esta manera, el POT de nivel regional, conforme a ley, deberá considerar las políticas sectoriales y nacionales en su elaboración. De la misma manera, los gobiernos locales provinciales deberán articular su respectivo POT al regional. El OT se concreta una vez que se implementan y ejecutan las acciones que correspondan a partir del POT.

Siendo un proceso nuevo, puede entenderse que el Minam esté formulando constantemente normas y procedimientos para el OT, aun cuando la pérdida del concepto del mismo lleva a reiterar la realización de estudios especializados y la formulación de conceptos, como el DIT, lo que exige también formular metodologías a jóvenes consultores, faltando aún una nueva metodología para la elaboración del propio POT. Todo ello resulta excesivo y costoso y supone largos plazos para un documento regional que no será vinculante, sino orientador y articulador de los mecanismos y normas de gestión territorial en el contexto de debilitados gobiernos regionales, sin funciones ni atribuciones reales en dicha materia, las mismas que siguen en manos del centralismo limeño.

Frente a lo anterior, cabe mencionar que en el caso de Piura se cuenta con el novedoso y útil

3 "Plan de ordenamiento territorial – POT" (Minam, Lima; <http://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/instrumentos-tecnicos-para-el-ordenamiento-territorial/plan-de-ordenamiento-territorial-pot/>).

Acuerdo Regional Piura[4], el cual expresa lineamientos de largo plazo para el periodo 2007-2021. El 13 de julio de 2007, la Región Piura sumó a sus esfuerzos públicos y privados por el desarrollo la suscripción de este acuerdo, el cual define la visión, ejes estratégicos y lineamientos de desarrollo al año 2021. Este documento fue concebido como una guía global para los próximos quince años, definiendo lo que quiere ser Piura en 2021 y marcando el rumbo a través de lineamientos a ser cumplidos por cada una de las administraciones del Gobierno Regional durante dicho período.

El Acuerdo Regional Piura fue suscrito por autoridades de gobierno, dirigentes de partidos políticos, representantes de la empresa privada y de las cámaras de comercio de la región, municipalidades, universidades, la Iglesia, colegios profesionales y organizaciones de la sociedad civil. Fue la culminación de un importante trabajo realizado durante un año de manera participativa y con una serie de talleres y reuniones con todos los actores regionales. Este documento constituye para la región el principal referente de sus aspiraciones en el largo plazo y por tanto orienta en su conjunto al sistema de gestión estratégica regional en aspectos de planeamiento, organización, ejecución y control.

Adicionalmente, el 10 de setiembre de 2010, las agrupaciones políticas que postularon al Gobierno Regional de Piura suscribieron el Pacto Político por la Gobernabilidad Regional 2011-2014, promovido por el Colectivo Regional de Incidencia Electoral Impulsor del Pacto Político. Este pacto ratifica la visión de desarrollo de la Región Piura del Acuerdo Regional Piura 2007-2021, la cual propone –entre otros aspectos– institucionalizar y profundizar el OT y articular los procesos en marcha para una gestión concertada y participativa del territorio regional. Por ello, el Acuerdo Regional brinda la visión estratégica para el PDRC y constituye de por sí el escenario óptimo que se menciona para los POT.

La metodología tradicional de los POT incluye una fase de desarrollo de escenarios tendenciales, óptimos y negativos, para que al final se opte por un escenario de consenso sobre la visión de desarrollo a determinado año. Basta decir que, para el caso de Piura, hacer ese trabajo sería perder el valor del Acuerdo Regional Piura, ya que sería suficiente revisarlo y actualizarlo.

Por otro lado, el Gobierno Regional Piura ha avanzado con la formulación de lineamientos de política para el OT del Departamento de Piura sobre la base de la ZEE. Existe ya una versión preliminar de ellos y actualmente se desarrolla una consultoría con el apoyo de Progobernabilidad para llegar a su versión definitiva. Estos lineamientos son el resultado natural de las conclusiones y recomendaciones que arroja la ZEE a partir de sus valores determinados: productivo, bioecológico, histórico, cultural, de peligros y vulnerabilidad, de conflictos de uso y de aptitud urbana e industrial. La utilidad de estos lineamientos se evidenciará en su inserción en el PDRC y en los diferentes planes y programas que se desarrollen en el departamento, a modo de una Política Territorial Regional (PTR), la cual

4 Ver: "Acuerdo Regional Piura. Lineamientos de largo plazo 2007-2021" (Región Piura, SNV y GTZ, Piura, 2007; <http://siar.regionpiura.gob.pe/index.php?accion=verElemento&idElementoInformacion=390&idformula=>).

en su momento deberá ser ratificada con una norma regional.

En resumen, el PDRC es el documento de planificación que debe recoger los lineamientos de política de OT en su interior, guiándose estratégicamente por el Acuerdo Regional Piura. En su conjunto, la ZEE, los lineamientos de OT, el PDRC y el Acuerdo Regional Piura constituyen instrumentos claves del proceso de OT regional. Por otra parte, los estudios especializados recientemente solicitados por el Minam podrían contribuir con información complementaria para alguna política adicional. Finalmente, la inexistencia de una ley marco de OT y la falta de atribuciones de los gobiernos regionales en materia de normatividad territorial específica determinan que el POT no pueda constituir un documento vinculante, por lo que los procesos de OT en el país deberán más bien avanzar con los instrumentos arriba señalados.

Relación de la Región Piura con las regiones adyacentes y otras dinámicas en relación al OT

El Departamento de Piura se encuentra rodeado en su zona continental por los de Tumbes, Lambayeque y Cajamarca. Además tiene frontera con Ecuador y cuenta con una importante zona marino-costera.

El Departamento de Tumbes contó en su momento con una importante asignación presupuestal en el Proyecto Desarrollo de Capacidades para el OT de la Región Tumbes, cuyo monto inicial fue de 4'776,102 nuevos soles y, tras una modificación del proyecto de inversión pública (PIP) en fase de inversión por incremento de meta, llegó a 6'166,456 nuevos soles. Como referencia, hay que mencionar que el proyecto similar del Gobierno Regional Piura fue de solo 1'630,000 nuevos soles. Lamentablemente, el Gobierno Regional Tumbes no supo aprovechar adecuadamente estos recursos y aún no cuenta con un avance significativo en OT siquiera en las capas temáticas básicas (mapa base, fisiografía, suelos, geología, geomorfología, zonas de vida, cobertura vegetal, etc.). Se debe señalar, sin embargo, que el ETI del Gobierno Regional Piura brindó en su momento orientaciones técnicas para el desarrollo del proceso en Tumbes en reuniones con sus especialistas, pero no hubo mayores respuestas de los decisores políticos y técnicos del Gobierno Regional de este departamento.

El Departamento de Lambayeque contó para su Proyecto Desarrollo de Capacidades para la Planificación del OT con un monto de 1'713,243 nuevos soles y el Minam, a través de la Dirección General de Ordenamiento Territorial (DGOT; Oficio N° 057-2014-DGOT-DVMDERN/Minam; del 27 de enero), otorgó opinión favorable a la propuesta de ZEE de este departamento, elaborada a nivel de mesozonificación (1:100,000) por el Gobierno Regional de Lambayeque, con el acompañamiento y aportes de un conjunto de instituciones públicas y privadas, organizadas en la Comisión Técnica Regional (CTR) de ZEE-OT. En este caso, el ETI del Gobierno Regional Piura alcanzó a la región vecina las capas temáticas básicas en la zona limítrofe con Lambayeque para un trabajo de acondicionamiento cartográfico y mostró la ruta y la metodología del proceso a sus especialistas.

El Departamento de Cajamarca desarrolló su ZEE mediante el financiamiento del tesoro público con un monto aproximado de 2'400,000 nuevos soles en el período 2007-2013. A partir de ello, el Gobierno Regional Cajamarca impulsó uno de los procesos pioneros en ZEE a nivel nacional,

creando varias metodologías prácticas para su desarrollo, pero lamentablemente su confrontación inicial con la minería y una fuerte carga ideológica en los talleres participativos marcó indebidamente la ZEE como una propuesta subjetiva antiminera, vinculante y obligatoria en el uso del territorio y despertó temores en el sector empresarial vinculado a la explotación de recursos naturales no renovables. Así, la ordenanza regional de aprobación de la ZEE fue calificada públicamente el 3 de octubre de 2010 por el entonces ministro del Ambiente, Antonio Brack, como anticonstitucional.

No hay duda de que esta errónea visión, producida por una supuesta obligatoriedad de la ZEE, el encono antiminero y los temores del Minam, contribuyeron a la paralización de los procesos de ZEE en Cajamarca por parte del Minam, que inició una larga supervisión y revisión de los avances en los departamentos de Cajamarca, Lambayeque, San Martín y en otros procesos y archivó la Estrategia Nacional de ZEE (EN-ZEE). Finalmente, el Minam emitió informe de opinión favorable de la ZEE Cajamarca recién en 2013. Luego, cuando en este departamento se inició la formulación del POT, nuevamente el Minam paralizó y prolongó el proceso a través de los denominados estudios especializados, cuyas metodologías recién se están elaborando.

El ETI del Gobierno Regional Piura participó de varias reuniones técnicas y talleres con los especialistas del Gobierno Regional Cajamarca y fue respetuoso de sus decisiones, aun cuando no se compartían ciertos criterios técnicos y metodologías en los aspectos de conservación y protección ecológica, más aun en una escala de trabajo tan grande como la suya, de 1:250,000[5].

Respecto a la interrelación con Ecuador, como país vecino, Piura tiene diversas articulaciones: flujo de mercancías de importación-exportación, turismo en playas piuranas, inversiones comerciales e industriales, empresas constructoras ecuatorianas, cuenca transfronteriza Catamayo-Chira, etc. Las instancias de coordinación binacional constituyen uno de los mecanismos institucionales existentes para tratar estos temas. Sin embargo, basta decir que esta dinámica binacional no se considera en los estudios económicos que solicita el Minam, con lo cual son incompletos de por sí.

Finalmente, la zona marino-costera de Piura exige un tratamiento diferenciado para identificar su potencial y limitaciones de uso, sobre todo conciliando la minería no metálica, hidrocarburos, gas, pesca, maricultura y otros. Al respecto, se vienen desarrollando diagnósticos en las bahías de Paita, Talara y Sechura como base para los futuros planes de manejo. Estos estudios reemplazan y superan en detalle operativo al complejo estudio especializado que solicita el Minam en la temática de ecosistema y hábitat marino-costero.

5 El ETI trabajó a escala 1:100,000. Como se sabe, las decisiones que se pueden tomar sobre usos del territorio para proyectos específicos requieren escalas a nivel micro, de 1:10,000 y menos.

CAPÍTULO 2

Los procesos de ZEE-OT en el Perú y en Piura

Los procesos de ZEE-OT en el Perú y en Piura

La experiencia de los procesos de ZEE-OT en el país

De acuerdo al seguimiento realizado por la DGOT del Minam, doce regiones cuentan con estudios de ZEE culminados a la fecha: San Martín, Callao, Amazonas, Madre de Dios, Cusco, Cajamarca, Piura, Ayacucho, Tacna, Lambayeque, Huancavelica y Junín. En efecto, el OT va tomando cada vez mayor vigencia en el país y es un punto de agenda en diversos foros y eventos nacionales y regionales; además, se vienen desarrollando diversas experiencias a nivel local (provincias, distritos cuencas y subcuencas) y en casi la totalidad de regiones.

Estos procesos son desarrollados por los gobiernos regionales y locales, obviamente con avances y resultados diversos. En algunos casos, se cuenta con el apoyo y asesoramiento de organismos de cooperación internacional e instituciones del sector privado, pero estos procesos fundamentalmente inciden en la participación de la sociedad civil a través de diferentes espacios, sobre todo de la constitución de comisiones técnicas de ZEE-OT, conformadas en cada uno de los ámbitos donde se realizan estas experiencias.

La DGOT del Minam es responsable de promover los procesos de ZEE y OT en el país y de hacer el seguimiento respectivo a través del Plan Operativo Bienal de ZEE-OT, que tiene por finalidad orientar y planificar tales procesos. A la fecha, el Minam ha elaborado e implementado tres planes operativos bienales de ZEE-OT. El primero, para el período 2005-2007, involucró 28 procesos a nivel nacional; el segundo, para 2008-2010, reformuló los procesos contemplados en el primer plan e incorporó nuevos procesos, sumando un total de 104; el tercer Plan Operativo Bienal de ZEE-OT 2011-2013 da principalmente continuidad a los planes antes señalados, con la finalidad, por un lado, de conocer los logros, dificultades y proyecciones que tienen los gobiernos regionales y locales en el desarrollo de sus procesos y, por otro, para que la DGOT y el Comité Técnico Consultivo apoyen el fortalecimiento de las capacidades técnicas locales y regionales y emitan opinión y recomendaciones sobre metodologías, normas y otros que resulten necesarios para cumplir los objetivos previstos.

No hay duda de que el proceso de revisión y supervisión del Minam, tras la “explosión” de la ZEE Cajamarca, generó la antipatía general de los gobiernos regionales en su momento, pero también es cierto que la DGOT-Minam logró sacar adelante las doce ZEE regionales que existen actualmente en el país y evitó la paralización total de los procesos de ZEE-OT ante la presión de

los sectores vinculados a la explotación de recursos naturales no renovables. Quizás una gestión más amistosa y con visión de alianza de la DGOT con los gobiernos regionales puede permitir una mejor relación de estos con la autoridad ambiental que actualmente tiene a cargo estas tareas, lo cual evitaría que en los eventos nacionales de los gobiernos regionales la DGOT sea duramente cuestionada, cuando debería ser tratada como aliada. También se considera importante una discusión más profunda a nivel nacional para lograr consensos sobre los conceptos de ZEE y OT, básicamente en su función orientadora y articuladora. Esto permitiría avizorar con mayor precisión los pasos siguientes para un probable POT (si este es necesario). La confusión de estos conceptos y la falta de atribuciones regionales para normar los usos del territorio conllevan la elaboración de estudios y procedimientos complejos y costosos en tiempo y recursos, los cuales además no ayudan en la práctica al proceso de OT regional.

Al final, los propios gobiernos regionales generan sus procesos de OT a partir de su capacidad y atribuciones limitadas y al margen de las nuevas exigencias de los estudios especializados fijados por la RM N° 135-2013-Minam, estudios que difícilmente podrían superar a los ya realizados en cada región con significativos presupuestos y durante largos tiempos en cada una de las temáticas requeridas: dinámicas económicas, riesgos y cambio climático, ecosistemas, uso del territorio, zona marino-costera, etc. Por otra parte, es una valla difícil para las nuevas experiencias regionales el hecho de no empezar su ZEE y saber que ya les faltan siete estudios especializados. Actualmente, la visión de la DGOT no tiene mayor idea del valor de los PDRC como instrumentos normativos a los cuales se debe dar un enfoque territorial a través de los lineamientos de PTR. En realidad, a la luz de lo visto y evaluado, la mencionada resolución debería ser modificada o eliminada, más aun cuando los gobiernos regionales que han cumplido con elaborar la ZEE no cuentan con nuevos presupuestos para los estudios que exige y considerando que debe ser actualizada en poco tiempo. En el caso de los nuevos procesos de ZEE, los estudios especializados deben ser incluidos en el propio esquema de contenido.

Es importante señalar, adicionalmente, que en el caso de Piura, de darse al POT regional su valor conforme a la normatividad vigente, será un instrumento sustancialmente orientador, político y articulador de las diferentes normas existentes y ayudará al cumplimiento del Acuerdo Regional Piura, dado que de ninguna manera es un instrumento inflexible y dogmático en la asignación de usos del territorio.

La DGOT no conoce los esfuerzos regionales de mediano y largo plazo expresados en, por ejemplo, los acuerdos regionales en la línea del Plan Bicentenario al 2021 y se nota la falta de articulación entre lo que la DGOT propone como POT y los PDRC existentes, lo que muestra también la desvinculación del Minam con el resto de ministerios para las tareas de OT, en particular con el Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri), el Ministerio de Energía y Minas (Minem), el Ministerio de Vivienda y Construcción (MVC), el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y el propio el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); asimismo con el Ceplan. En diversos eventos, además, se percibe no solo esta desarticulación, sino incluso la existencia de formas de competencia respecto a la función de OT entre dichas instituciones del Estado central, en medio de un

contexto general de desconocimiento de los procesos regionales.

En cuanto a Piura, específicamente, se ha encontrado que los diversos funcionarios del gobierno nacional desconocen que el mapa final de la ZEE de Piura resulta de la integración de más de cincuenta mapas temáticos y nueve submodelos, lo que es producto de un trabajo multisectorial e interdisciplinario en el que han participado más de cuarenta técnicos especializados en un periodo mayor a cuatro años de trabajo de gabinete y campo, con instrumental SIG e imágenes satelitales.

En 2009, el Minam consideró pertinente elaborar una EN-ZEE para definir acciones concretas sobre la base de las experiencias realizadas y para lograr el cumplimiento de los objetivos planteados en el reglamento de ZEE. Este establece como función del Minam elaborar concertadamente la estrategia, cuyo objetivo principal es implementar la herramienta y lograr que las diversas instituciones públicas y privadas en el ámbito nacional, sectorial, regional y local la utilicen como orientadora de la planificación y la gestión del territorio. Cabe resaltar que, si bien la ZEE es un mandato atribuido al Minam, tiene que ser trabajada intersectorialmente.

La aplicación de la EN-ZEE elaborada por la DGOT-Minam fue pensada para todo el territorio nacional y para el cumplimiento del gobierno en sus diversos niveles e instancias: nacionales, sectoriales, regionales y locales, así como del sector privado. Además, se consideró como un apoyo en los siguientes casos: implementación y elaboración de políticas de OT de los gobiernos regionales y locales que cuentan con propuestas de ZEE terminadas; definición de alternativas y recomendaciones de uso para aquellos que están finalizando la etapa de formulación o elaboración; y marco referencial para aquellos que están iniciando el proceso.

Esta interesante ruta de trabajo que se proponía el Minam fue abandonada ante la explosión del tema en Cajamarca y el cambio de gestión en la DGOT. Entonces, en vez de apoyar a los gobiernos regionales en la formulación de políticas de OT como secuencia lógica y natural de la ZEE, simplemente el proceso se llevó a hibernación y se crearon pasos intermedios bajo el argumento de complementar la información. No cabe duda de que la presión de gremios como la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep), la Sociedad Nacional de Industrias (SNI) y la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) y de algunos entes estatales, como el Minem y el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (Ingemmet), que buscaban desaparecer la ZEE, bloqueó y paralizó los procesos de ZEE regional, haciendo claudicar al Minam de la útil estrategia antes propuesta. Además, ello dejó al Minam sin capacidad de explicar la ZEE y el OT como instrumentos orientadores y articuladores para una adecuada promoción de inversiones, por ejemplo, en un marco de crecimiento sostenible, respetando las zonas de protección y conservación ecológica como sustento de los servicios ambientales que coadyuvan a la producción.

Los procesos de ZEE en el Perú se han desarrollado en las regiones bajo la forma de “aprender haciendo”. Las metodologías existentes han tenido construcciones parciales o genéricas y solo en algunas regiones se cuenta con técnicos con experiencia. Por ello, el Minam debería preocuparse de brindar más cursos de capacitación a nivel regional que posibiliten la presencia de

especialistas locales sin mayores costos. Justamente la EN-ZEE abandonada por la nueva gestión de la DGOT-Minam incluía la capacitación como uno de sus elementos centrales.

Por otro lado, en algunas regiones, cuando se trata de zonas grandes, se tiende a otorgar a las conclusiones finales de la ZEE un carácter rígido e inflexible, aunque no son sino recomendaciones muy útiles para la asignación de usos del territorio (a escalas muy grandes, en su mayoría de 1:250,000) y asimismo excelentes como forma de promover inversiones. Cabe mencionar que los procesos de globalización e internacionalización son un fuerte factor en el uso del territorio en un contexto de economía de mercado con un Estado más bien débil y donde los avances de la ciencia y la tecnología pueden transformar las debilidades de un territorio en fortalezas. Esto ha conllevado que, por ejemplo, el Gobierno Regional La Libertad, con un PIP financiado, haya congelado el desarrollo de la ZEE bajo el temor de que se convierta en un obstáculo a los proyectos mineros en su región, como si esta fuera vinculante y obligatoria o incluso antiminera.

Si bien es cierto que los talleres son parte integrante de la ZEE en su enfoque participativo, se han dado casos en determinadas regiones que la presencia masiva de sectores sociales de una sola actividad productiva han parcializado determinada vocación del territorio en desmedro de otras que a veces ni se mencionan o se soslayan. En este sesgo subjetivo han caído también ciertas instancias de cooperación externa de carácter proteccionista a ultranza, bajo el criterio de que la población ha elegido su camino sin considerar determinado sector productivo, generalmente la minería. Con ello se deja de lado el inmenso valor de la ZEE como instrumento objetivo de información de calidad, que muestra todos los recursos naturales renovables y no renovables que existen en la región, y también su gran valor como promotor de inversiones sostenibles. Al hacer dudar de la objetividad en su elaboración, se pone en riesgo también la conservación y protección de las zonas de alta biodiversidad que brindan importantes servicios ambientales, sobre todo hídricos. En el caso de Piura, para evitar esto, se tuvo que complementar en su inicio una visión provincial con una regional, dando fortaleza a la CTR.

Por otra parte, un desequilibrio en el enfoque participativo puede generar un concepto errado de la ZEE, asignándole una responsabilidad que no le corresponde en los usos del territorio a futuro. Justamente en estos temores cae también la DGOT-Minam y, lejos de respaldar en sus informes y opiniones técnicas el carácter orientador de la ZEE, actualmente subraya sobre todo que este instrumento prácticamente no tiene utilidad y desvaloriza así el esfuerzo de las regiones, las cuales han enseñado al propio ente rector cómo se llevan a cabo los procesos de OT regional. Lo cierto es que tanto la información de calidad como una objetiva valoración del potencial y las limitaciones del territorio se convierten en una oportunidad para compatibilizar actividades extractivas y conservación del ambiente con miras a un desarrollo sostenible.

Finalmente, resulta curioso, por así decirlo, que los entes centrales (ministerios e instituciones), que son los principales responsables del desorden territorial del país y que no son capaces de ordenar la ciudad de Lima y combatir el monstruo macrocefálico nacional, lo cual forma parte de sus atribuciones, sean los peores adversarios de los procesos de OT regional. Lo cierto es

que para avanzar con estos procesos se requiere retomar el camino de la descentralización y la regionalización del país, concediendo, entre otras cosas, a los gobiernos regionales siquiera la posibilidad de intervenir con voz y voto en las decisiones sobre usos del territorio, tema que en este momento se encuentra exclusivamente en las manos del todopoderoso centralismo limeño.

Experiencias locales de ZEE-OT en Piura: hitos, lecciones aprendidas, situación actual y perspectivas

Desde 2002, la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) estuvo desarrollando experiencias de OT en diferentes ámbitos del país, incluyendo a Piura. A partir de ello, se tuvieron avances con respecto al marco conceptual y metodológico para el OT, básicamente en el ámbito rural. Es de señalar que en mucho de este trabajo se recogió la experiencia colombiana al respecto.

Poco después, en el año 2003, el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (Cipca), con el apoyo del Gobierno de Navarra y de Alboan, llevó a cabo un conjunto de talleres participativos con la idea de generar un escenario futuro concertado o una imagen objetivo asociada a la definición de estrategias que permitan pasar a una situación futura. En efecto, se elaboró una propuesta metodológica que incluía definiciones y aspectos claves del OT, una metodología para la formulación del POT, una para la implementación del POT y, además, externalidades y reflexiones sobre el OT[6]. En su desarrollo se logró una primera propuesta de los denominados espacios socioeconómicos litoral, costero, intermedio y andino.

Luego, hacia el año 2005, a nivel nacional en muchos lugares ya se entendía al ordenamiento del territorio como un prerrequisito para el crecimiento equilibrado y sostenible de los departamentos, provincias y distritos del país. Por eso, el marco legal de entonces exigía este ordenamiento a los actores en los diferentes niveles político-administrativos. El Fondo Contravalor Perú-Alemania (FCPA) apoyó este proceso de ordenamiento del territorio a través de varios proyectos, sobre todo en el norte del Perú, como consecuencia de lo cual se tuvieron algunas breves experiencias, aunque sin mayor sostenibilidad, en varios distritos andinos de la región: Montero, Frías, Sapillica, Sícchez, Jililí, etc. Alguna información resultante de ellas pudo ser rescatada, aun cuando los cambios en la gestión municipal prácticamente llevaron a perder el trabajo realizado, y son las que se describen a continuación.

a) El POT elaborado en el Distrito de Morropón

En Piura, la experiencia más elaborada se desarrolló en el Distrito de Morropón, donde la municipalidad distrital tuvo a cargo el proceso de OT distrital. El trabajo se inició en 2003 con procesos de planificación altamente participativa, cuyo objetivo era lograr el desarrollo sostenible del ámbito territorial distrital. En este contexto se formuló el POT. El objetivo general de la experiencia fue desarrollar sosteniblemente el distrito alcanzando competitividad territorial y gestionando el riesgo para garantizar la seguridad de las unidades sociales, actividades económicas, infraestructuras, servicios y medio ambiente. Para ello se emplearon recursos humanos y financieros del Gobierno Regional de

6 Con el título: "Hacia el ordenamiento territorial, una propuesta metodológica" (Cipca, Piura, 2003).

Piura, el Proyecto Cuencas Andinas, la Conam y el Programa Gestión Social del Agua y el Ambiente (GSAAC).

El proceso de elaboración del POT del Distrito de Morropón tuvo cinco fases. En la fase inicial se hicieron las negociaciones y los trámites necesarios, se preparó al equipo técnico, se elaboró un sistema de información geográfica (SIG) del distrito y se pasó por una etapa de información, sensibilización y motivación a la población. Después, en la fase de diagnóstico, se capacitó al equipo técnico para que recopilara, documentara y analizara la información del territorio mediante talleres, estudios e investigaciones. En la tercera fase, de prospectiva, se diseñaron y planificaron escenarios alternativos y deseados de desarrollo del territorio y se elaboraron propuestas para el POT; también se realizaron acciones de información, educación y comunicación para reflexionar, junto con la población, sobre la realidad territorial y para plantear alternativas para el OT. En la fase de normatividad se discutieron, aprobaron y publicaron las normas para el OT y el POT, que tienen una vigencia de diez años, terminando en 2016. La quinta y última fase, de implementación, se inició en 2006 y perdura hasta ahora.

Los principales resultados obtenidos fueron: por un lado, contar con el POT de Morropón, instrumento diseñado de forma concertada y generador de desarrollo de capacidades institucionales; y, por otro, lograr la participación activa de la población, con sinergia entre instituciones públicas y privadas. Los principales actores beneficiados de la experiencia fueron los productores, ya que a partir de ese proceso saben dónde sembrar y aplicar la reconversión productiva, lo cual les sirve para mejorar sus ingresos. Por otra parte, la población conoce las características del plan y sabe identificar zonas de riesgo para las diversas actividades productivas y de infraestructura, lo que les permite zonificar el territorio en zona urbana, de expansión urbana y rural. También a partir de ello, las instituciones educativas y el instituto tecnológico, entre otras instituciones, conocen mejor el territorio distrital.

La experiencia fue innovadora por lo siguiente: se ha generado un programa de reconversión productiva dentro del cual se promueven cadenas productivas y cultivos alternativos, como el frijol caupi; el distrito ha ingresado a un proceso de construcción, mejoramiento, rehabilitación y electrificación de pozos tubulares con la finalidad de mejorar el rendimiento productivo; y, también, se ha generado un programa de mejoramiento genético de ganado y uno de manejo del bosque seco, entre otros programas y proyectos.

La experiencia en Morropón se caracterizó por aportar a un buen gobierno municipal, porque el proceso generado buscó el desarrollo sostenible del territorio para el bienestar general de la comunidad y para generar oportunidades locales que permitan el desarrollo local en la misma zona, evitando o reduciendo la migración o la atracción del centralismo hacia las grandes ciudades. Asimismo, el proceso de OT distrital se articuló al iniciado por la provincia al nivel meso, mediante normas, reglamentos y acciones interdistritales (o interprovinciales) orientados a ordenar, gestionar y desarrollar el territorio de la provincia o de la cuenca hidrográfica. En efecto, se han fortalecido capacidades humanas e institucionales, por ejemplo, el equipo técnico conformado por la Municipalidad Distrital de Morropón fue capacitado y sirvió de facilitador del proceso de formulación del POT, diseñando

una estrategia de comunicación y educación ambiental como herramienta de apoyo que facilitó el proceso. En toda su dinámica, asimismo, la población y sus organizaciones participaron activamente, lo que se comprueba con la documentación del POT, los registros fotográficos y los informes del proyecto de reconversión productiva y del proyecto de cadena productiva del frijol caupi, así como con el registro de asistentes a los diferentes eventos convocados durante el proceso.

Las principales lecciones aprendidas de esta experiencia fueron:

- La necesidad de concentrar las zonas de producción de los cultivos y de "no dispersar áreas", con la finalidad de poder realizar un manejo organizado de los problemas fitosanitarios según criterios técnicos.
- En la distribución productiva del territorio, la importancia de especificar con más detalle en los contratos y/o convenios aspectos relevantes que inciden en una producción y comercialización exitosa, tales como: calidad de los insumos, logística, comisiones de bancos y gastos administrativos, entre otros.
- El pedido de flexibilizar el manejo administrativo, teniendo en cuenta que un proyecto productivo tiene una dinámica muy diferente a uno de infraestructura, ya que incluye aspectos como pagos de asistencia técnica y proveedores.
- La sugerencia de planificar adecuadamente el incremento de cultivos alternativos propuestos según la demanda del mercado para evitar sobreproducción y caídas de precios[7].

Aun cuando la experiencia del Distrito de Morropón fue exitosa, tuvo el problema de haberse realizado antes de que se expidieran las directivas del entonces Conam sobre los procedimientos metodológicos para la formulación de la ZEE, por lo cual no cuenta con la opinión favorable del actual Minam. El Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS-GTZ) intentó sin éxito completar la información temática, pero el producto final –el POT distrital– ya estaba hecho y no se podía dar vuelta atrás. Una de las principales conclusiones de esto fue que existen gobiernos locales que cuentan con atribuciones y capacidades institucionales para desarrollar procesos de OT, a diferencia de las endebles capacidades de los gobiernos regionales en esta materia.

Teniendo en cuenta esta experiencia, el Proyecto EcoEuroTrade, que está por iniciarse en Piura, podría ayudar a cubrir la ZEE distrital adecuadamente, considerando las exigencias del Minam, en los casos necesarios.

b) La ZEE de Catamayo-Chira

El Proyecto Binacional Catamayo-Chira desarrolló en 2003 la ZEE de la cuenca transfronteriza de los ríos Catamayo (Ecuador) y Chira (Perú), lo cual constituyó un ejercicio binacional de trabajo entre consultores peruanos y ecuatorianos. La información producida en este estudio, a una escala de 1:250,000, aporta importantes elementos de análisis para la toma de decisiones frente al manejo integral de la cuenca, constituyendo una parte fundamental para el proceso de elaboración del Plan de Ordenamiento, Manejo y Desarrollo de la Cuenca Catamayo-Chira. Uno de los aspectos más importantes de la metodología en

7 Ver: *Compendio de experiencias innovadoras de buen gobierno municipal* (Remurpe, Lima, 2011).

este caso es el análisis y modelamiento de datos en la tecnología de los SIG.

Los siguientes fueron objetivos de la ZEE: determinar el valor productivo mediante la delimitación de unidades de territorio que posean mayor aptitud para desarrollar actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y acuícolas, entre otras; determinar el valor biológico-ecológico a través de la delimitación de unidades de territorio que por sus características requieren implementar una estrategia especial para su conservación; identificar los conflictos ambientales producidos por el desarrollo de actividades no compatibles con la vocación natural del medio; y, finalmente, determinar las unidades ecológico-económicas mediante el análisis integrado de variables biofísicas y socioeconómicas que permitan formular propuestas para el ordenamiento del territorio de la cuenca.

Esta ZEE sirvió como insumo a la ZEE regional de Piura, trabajada a una escala menor (1:100,000). Sin embargo, el Minam no la contempló como parte de su plan operativo por no ajustarse estrictamente a su enfoque metodológico y por su carácter binacional. Por otra parte, sus aplicaciones prácticas no se desarrollaron por ausencia del organismo de gestión binacional de cuenca, planteado originalmente en el proyecto y que nunca pudo conformarse por falta de comprensión binacional y por inexperiencia en el manejo de cuencas transfronterizas por parte del entonces representante técnico ambiental peruano en el Plan Binacional. Con ello, se perdió la brillante posibilidad de tener una autoridad binacional de cuenca al estilo de la existente en el lago Titicaca y actualmente el denominado Plan de Ordenamiento, Manejo y Desarrollo de la Cuenca Catamayo-Chira sufre de insostenibilidad institucional en medio de la pérdida de su norte hidrológico, del que nunca debió apartarse.

c) El POT en la mancomunidad de las subcuencas de los ríos Bigote y Serrán

En el año 2007, Care desarrolló participativamente un proyecto para la formulación del POT para las subcuencas Bigote y Serrán, que forman parte de la cuenca del río Piura, con el propósito de contar con un instrumento que oriente el uso y la ocupación del territorio en concordancia con las necesidades del desarrollo integral y sostenible de la población residente en la zona. El espacio integrado de estas dos subcuencas se ubica en los distritos de Canchaque, San Juan de Bigote, Tamango, Lalaquiz, Salitral, Buenos Aires y San Miguel de El Faique, de las provincias de Morropón y Huancabamba.

Mediante este proyecto se fortalecieron capacidades locales para la gestión del desarrollo con enfoque territorial, se proporcionaron herramientas de gestión para la mancomunidad y se formuló un proyecto en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Además, entre sus resultados específicos se pueden mencionar los siguientes:

- La mancomunidad de Bigote-Serrán cuenta con una herramienta de gestión para el desarrollo con enfoque territorial, la cual pone en evidencia las limitaciones y posibilidades de impulsar un proceso de desarrollo sostenible en el ámbito.
- Tanto la mancomunidad como los distritos que la integran cuentan con directivos y actores locales capacitados en gestión del desarrollo con enfoque territorial, instrumentos de gestión administrativa y una propuesta de organización para la participación de la sociedad.

- La mancomunidad ha sido capacitada en la formulación de proyectos de inversión de acuerdo al SNIP y dispone de un perfil de proyecto de manejo ambiental, en convenio con el Instituto de Gestión de Cuencas Hidrográficas (IGCH).
- 120 actores locales fueron capacitados en gestión del desarrollo con enfoque territorial, lo mismo que 14 trabajadores municipales en formulación de proyectos SNIP y 42 autoridades locales en gestión mancomunada del desarrollo local.
- El POT fue aprobado mediante una norma municipal, constituyéndose en el documento orientador para la gestión local, el cual contiene planes, programas y proyectos locales, así como normas y reglamentos para la organización y gestión de la mancomunidad.

Por otra parte, figuran como lecciones aprendidas las siguientes: que el proceso participativo implementado en la formulación del POT constituye una importante estrategia de sostenibilidad para mantener la vigencia de los instrumentos de gestión; y que el trabajo con Ideas e IGCH ha potenciado los esfuerzos y contribuye a la sostenibilidad del proyecto, actuando como proveedores con productos diferenciados, lo que ha requerido concertación y complementación de programaciones, productos y resultados.

Se debe mencionar que este plan no se realizó según la metodología del entonces Conam, que exige la elaboración de la ZEE antes de formular un POT.

d) La ZEE del Distrito El Carmen de la Frontera

El proceso de ZEE realizado en el Distrito de El Carmen de la Frontera se inició en mayo de 2008 con la conformación de un comité técnico integrado por representantes del distrito (municipalidad, autoridades locales, comunidad, rondas campesinas, empresas privadas y población en general) y contó con el seguimiento del equipo técnico de Acción Solidaria para el Desarrollo (CooperAcción) y el apoyo financiero de Entre Pueblos, el Gobierno Vasco y la Diputación de Burgos.

La propuesta de ZEE se insertó con el propósito de ser no solo una respuesta técnica a la problemática territorial si no también un producto que expresara la visión de desarrollo de la población. Así, se buscó que la ZEE estuviera a la base de la formulación de nuevos proyectos de desarrollo que involucren a la población y que permitan mejorar su calidad de vida. Es por ello que fue construida de manera participativa con la población.

En el proceso de la ZEE se hicieron algunas coordinaciones con instancias del Estado y sus avances fueron parcialmente presentados a la oficina encargada del proceso de ZEE en el Gobierno Regional Piura, donde se realizaron coordinaciones con el equipo técnico. Además de ello, la metodología y los enfoques fueron conversados al inicio del proceso con el Minam, institución responsable de los temas de OT. Sin embargo, sus productos temporales (capas temáticas, submodelos, *shapes*, etc.) no se presentaron oportunamente al Gobierno Regional Piura ni al Minam, perdiéndose un efecto más sinérgico y articulador.

Por otra parte, esta ZEE obvió el estudio del potencial de recursos naturales no renovables, con lo cual sus resultados son incompletos, más aun cuando se conoce la existencia de un enorme potencial minero metálico, básicamente de cobre, en el yacimiento Río Blanco ubicado en el

territorio del distrito[8]. Tras ello, se generó la falsa percepción de que si se incluyen los yacimientos mineros, entonces corresponde explotarlos como obligación de la ZEE, mientras que no colocarlos equivale a oponerse a cualquier explotación minera en el territorio distrital por decisión participativa de su población.

A pesar de estas limitaciones, la información generada en la ZEE sobre recursos naturales renovables puede ser útil para proyectos productivos agropecuarios, aun cuando no está clara la escala de trabajo, que debió ser 1:25,000 para un mejor detalle distrital.

e) La ZEE del Distrito de Lalaquiz

El proceso de ZEE de Lalaquiz desarrollado el año 2011 es producto del trabajo realizado por la Asociación Fomento para la Investigación y Acción para el Desarrollo (FIAD) y la Universidad de Piura (UDEP), en coordinación con la Municipalidad Distrital de Lalaquiz y gracias al Proyecto Mejora de la Calidad de Vida y de las Alternativas de Desarrollo de los Pobladores del Distrito de Lalaquiz, Sierra Alto Andina de la Región Piura-Perú, financiado por el Gobierno Vasco y la Asociación Ingeniería para la Cooperación (IC-LI). Esta ZEE contiene información pormenorizada de las características territoriales, ambientales, ecológicas, sociales y económicas de la zona para el uso sostenible del territorio y de sus recursos naturales.

Durante el proceso llevado a cabo no se realizó ninguna coordinación con el Minam ni con el Gobierno Regional Piura, con lo cual no se pudo verificar la calidad de la información y tampoco la adecuada aplicación de la metodología oficial. Por otra parte, no se conoce la escala de trabajo, que también debió ser 1:25,000. Finalmente, se desconoce si se estudiaron los recursos naturales no renovables y no hay mayor información pública al respecto.

De todos modos, como productos, el estudio generó veintinueve mapas que ayudarán a los especialistas de la Municipalidad Distrital de Lalaquiz en la elaboración de planes de trabajo en beneficio de sus habitantes.

f) La experiencia regional de Piura en el proceso de ZEE-OT

La ZEE de Piura se realizó en uso de las funciones y atribuciones del Gobierno Regional de Piura conferidas por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, que señala las funciones de formulación, aprobación, ejecución, evaluación, dirección, control y administración de los planes y políticas en materia ambiental y OT, en concordancia con los planes de los gobiernos locales. Por otro lado, de acuerdo al reglamento para la ZEE, corresponde a los gobiernos regionales la ejecución de la ZEE en el ámbito regional, habiendo el Gobierno Regional Piura encargado su desarrollo mediante administración directa a la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente (GRRNGMA) y a la Gerencia Regional de Planificación, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial (GRPPAT).

A partir de eso, mediante RER N° 786-2005/GRPPR (del 21 de diciembre de 2005) se conformó el Equipo Técnico Promotor (ETP) como impulsor del proceso de gestión para el POT regional. Cabe

8 El Proyecto Río Blanco es un yacimiento de pórfido de cobre y molibdeno que tiene 1,257 millones de toneladas de mineral con 0.8% de cobre equivalente; la producción anual de cobre podría bordear las 200 mil toneladas.

destacar la labor de este equipo, conformado por la GRRNGMA, la GRPPAT, el PDRS Región Piura-GTZ, la Autoridad Autónoma de Cuenca Hidrográfica Chira-Piura (AACHCHP), la Unidad de Gestión de la Cuenca Binacional Catamayo-Chira (Unigecc), Cipca, el Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV) y el Instituto Regional de Apoyo a la Gestión de los Recursos Hídricos (Irager). Posteriormente, se convocó a la ONG Naturaleza y Cultura Internacional (NCI) y al supervisor del proyecto de OT.

Es de señalar que en Piura la ZEE era en ese momento un reclamo de las principales plataformas de la sociedad civil. Era el caso, por ejemplo, de la Red Muqui[9], que planteaba entre sus propuestas para la agenda ambiental la necesidad de desarrollar la ZEE en Piura desde el año 2006.

Conformado el ETI, el Gobierno Regional crea funcionalmente la Unidad Técnica de Gestión Ambiental y ZEE como órgano de apoyo de la GRRNGMA (RER N° 432-2006; del 7 de junio) para contribuir en el ejercicio y cumplimiento de sus funciones. Esto permitió contar con un espacio de trabajo y también con *hardware* y especialistas dedicados a estas tareas.

Poco después, se aprobó la constitución de la Comisión Técnica Regional (CTR) de ZEE de Piura (DR N° 005-2006/GRP-PR; del 26 de setiembre), conformada por:

- El Presidente Regional del Gobierno Regional Piura; o su representante.
- Los alcaldes de las municipalidades provinciales (Piura, Ayabaca, Sullana, Paita, Huancabamba, Sechura, Morropón y Talara) y los alcaldes distritales de Morropón, Frías, Pacaipampa y Montero; o sus representantes.
- Un representante del Consejo Consultivo Científico Tecnológico de Piura.
- Un representante de la UDEP.
- Un representante de la Dirección Regional Agraria.
- Un representante de la Dirección Regional de Energía y Minas.
- Un representante de la Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo.
- Un representante del Instituto Nacional de Cultura (INC).
- Un representante del Instituto Nacional de Recursos Naturales.
- Un representante de la Dirección Regional de Producción.
- Un representante de la Comunidad Campesina de San Martín de Sechura.
- Dos representantes de la Cámara de Comercio y Producción de Piura y Sullana.
- Dos representantes de ONG (Cipca y IGCH).
- Dos representantes de los colegios profesionales de ingenieros y arquitectos.

La selección de representantes de tales entidades se basó en los siguientes criterios: disponer

9 Espacio conformado por instituciones nacionales y locales que tienen como objetivo principal la defensa de los derechos de las comunidades y las poblaciones ubicadas en áreas de influencia de actividades minero-metalúrgicas y que desde hacía varios años venía trabajando de manera participativa con las organizaciones sociales y comunidades en la búsqueda de propuestas e iniciativas para encontrar soluciones pacíficas a los conflictos y avanzar hacia el desarrollo sostenible.
En Piura, la Red Muqui está conformada por instituciones como Diaconía para la Justicia y la Paz (del Arzobispado de Piura y Tumbes), el Centro Pastoral La Sagrada Familia de la Diócesis de Chulucanas, CooperAcción y Cipca (representando al Grupo Propuesta Ciudadana).

de información para la ZEE, tener atribuciones y competencias en OT y contar con especialistas en la materia. Adicionalmente, la CTR-ZEE convocó a la Universidad Nacional de Piura (UNP), al Instituto del Mar del Perú (Imarpe), a la Central de Comunidades Campesinas de Bosque Seco (Cecobosque) y a los colegios profesionales de biólogos y economistas, entre otras instituciones afines a la temática. Además, por el Gobierno Regional participaron la GRRNGMA y la GRPPAT. No se logró mayor participación del Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (Senamhi), a pesar de ser un organismo adscrito al Minam.

Un proceso que se realizó en forma paralela y que culminó el 13 de julio de 2007, fue la suscripción del mencionado Acuerdo Regional[10]. Este acuerdo señala en su Visión que en el año 2021 Piura será: "Una región descentralizada, ordenada, articulada y competitiva con justicia social, que desarrolla una plataforma productiva basada en la agroindustria y pesquería de exportación, el turismo y el aprovechamiento social y ambientalmente responsable de la diversidad de sus recursos naturales y servicios logísticos internacionales; donde la gestión gubernamental, la inversión privada en formas empresariales diversas y una población que valora su identidad e institucionalidad, concertan e implementan la gestión estratégica del desarrollo regional, garantizando condiciones de desarrollo humano sostenible".

Por otra parte, en 2008 se aprobó el expediente técnico del Proyecto Desarrollo de Capacidades para el OT en el Departamento de Piura (RDG N° 246-2008/GRP-GRI-DGC; del 6 de mayo), considerando un presupuesto total de 1'630,198 nuevos soles con un plazo de ejecución de tres años, es decir, 36 meses, en la modalidad de ejecución presupuestaria directa.

Más adelante, en 2010, el Pacto Político por la Gobernabilidad Regional 2011-2014 también mencionado propuso institucionalizar y profundizar el OT y articular los procesos en marcha para una gestión concertada y participativa del territorio regional.

Volviendo a la ZEE, el procedimiento para elaborarla comprendió los años 2008 a 2013 a través de las siguientes etapas: inicial; proceso de formulación; aprobación; aplicación; y monitoreo, evaluación y actualización. En todas ellas se involucró la participación activa y el compromiso de diversas instituciones públicas y privadas y de la sociedad civil. Para ello se tomó en cuenta el nivel regional de la ZEE y la identificación y selección de los correspondientes actores regionales, utilizando procedimientos de difusión y consulta pública a nivel regional, provincial y distrital.

La etapa de formulación comprendió dos aspectos fundamentales: la conformación de la CTR, de acuerdo a lo establecido en el artículo 16° del reglamento; y el desarrollo en sí del proceso de formulación de la ZEE, que consistió en la definición del marco metodológico y en el análisis físico, biológico, socioeconómico y cultural que sustenta técnicamente la ZEE, incluyendo consultas técnicas y públicas y elaboración de documentos técnicos y cartográficos.

10 Ver la página 13.

A lo largo del proceso piurano de la ZEE, el Minam brindó cierta capacitación y asesoría técnica. Se recibieron también y especialmente importantes aportes e información de las siguientes instituciones: Minagri, Ingemmet, Imarpe, Autoridad Nacional del Agua (ANA), Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp) e INC. Además, hubo particular interés por obtener información y participación de empresas privadas agroindustriales, acuícolas y mineras, las cámaras de comercio y producción de Piura y Sullana y las universidades de la región (UDEP y UNP).

Las funciones de la CTR-ZEE fueron: proponer, opinar, acompañar y coordinar la ejecución del proceso de la ZEE a nivel regional y local, así como los aspectos relacionados a la macrozonificación nacional; proponer los mecanismos de consulta y participación ciudadana y los procesos de difusión y capacitación; y, consolidar los resultados de los trabajos regionales y locales sobre ZEE-OT. La CTR-ZEE demostró su gran valor como plataforma multiinstitucional para el trabajo en ZEE, aun cuando la rotación de sus representantes afectaba la continuidad de los trabajos. Se debe mencionar que, por decisión de sus responsables, los procesos distritales de ZEE que se desarrollaron en los distritos de El Carmen de la Frontera y Lalaquiz no pasaron por la CTR-ZEE, por lo cual no se ha podido verificar su calidad técnica y metodológica.

En el proceso, se designó a la GRRNGMA como responsable de la ejecución del proyecto bajo la modalidad de administración directa, para lo cual se procedió a la contratación del Equipo Técnico Interdisciplinario (ETI), conformado por un coordinador jefe de proyecto y especialistas en las temáticas de suelos, biología, cobertura vegetal, geomorfología, geología, economía, sociología, hidrología y sistemas de información cartográfica. El ETI desarrolló su trabajo desde junio de 2008, conforme al plan de trabajo elaborado y cuyo período de ejecución era de tres años, según el expediente técnico mencionado. La supervisión del proyecto estuvo a cargo de la Gerencia Regional de Infraestructura (GRI) del Gobierno Regional Piura.

De manera resumida, se presentan a continuación los logros anuales del proyecto:

- **2008** (desde junio): elaboración del perfil y del expediente técnico del proyecto; asignación presupuestal anual; diseño de la estrategia de desarrollo del proyecto por el ETP; designación del coordinador de proyecto; realización de talleres descentralizados en cada provincia para la sensibilización, difusión y comunicación; adquisición de equipos, *software* e imágenes satelitales (Aster: 3 bandas con 15 metros de resolución, 6 bandas con 15 metros de resolución, 5 bandas con 90 metros de resolución; imágenes de 2006 y 2007, con nubosidad máxima de 20%).

- **2009**: elaboración del plan y del flujograma de trabajo; designación del ETI; realización de trabajo de campo por transectos; recopilación de información primaria y secundaria, bibliográfica y cartográfica debidamente registrada y actualizada; creación de geodata base; desarrollo de información de capas temáticas biofísicas y socioeconómicas, respaldadas con memorias descriptivas respectivas; capacitación y asesoría a técnicos regionales y locales, realización de consultoría de capacidad de uso mayor de la tierra; reactivación de la CTR-ZEE; suscripción de convenio

de apoyo con la Municipalidad Provincial de Ayabaca.

- **2010**: desarrollo de submodelos biofísicos y socioeconómicos con información temática; difusión de la información temática producida; inicio de la elaboración de la ZEE; realización de talleres de validación de submodelos; desarrollo de consultorías en hidrometeorología y riesgos; suscripción de convenios de apoyo con las municipalidades provinciales de Sechura y Morropón.

- **2011**: culminación del acondicionamiento cartográfico; modelamiento de la ZEE; elaboración de la memoria descriptiva; consulta y validación de la propuesta de ZEE; emisión de ordenanza regional de aprobación de la ZEE; elaboración de lineamientos estratégicos para el OT; colocación en internet de los productos de la ZEE y de materiales de difusión y comunicación; suscripción de convenios de apoyo con otras municipalidades provinciales.

- **2012**: revisión y ajustes en las capas temáticas y submodelos y acondicionamiento cartográfico con el Minam; constitución de una geodata base integrada; presentación de los resultados en eventos ambientales, la CTR y diversas mesas temáticas ambientales.

- **2013**: emisión de la OR N° 261-2013/GRP-CR que aprueba la meso-ZEE del Departamento de Piura; aplicaciones prácticas de la ZEE; difusión y comunicación de sus productos finales; realización de un taller de revisión de la propuesta inicial de lineamientos de política para el OT; inicio de los estudios especializados solicitados por el Minam; inserción de la información de la ZEE en el PDRC 2013-2016.

Actualmente, se vienen realizando las siguientes actividades: consultoría para culminar los lineamientos de política, con apoyo de Progobernabilidad; diseño del Convenio EcoEuroTrade con el Minam y el MEF para avanzar las ZEE distritales en Morropón, Huancabamba y Sullana y en la Provincia de Ayabaca; y creación del Centro de Planeamiento Estratégico Regional (Ceplar), lo que ha otorgado el liderazgo al Gobierno Regional para la fase de OT, mientras la GRRNGMA continúa brindando el soporte de información necesario. Por otra parte, existen algunos PIP con perfil de inversión –en Morropón, Huancabamba y Paita– pero requieren ser actualizados (con referencia a la RD N° 007-2013-EF/63.01 que aprueba el Anexo CME 22 de la RD N° 008-2012-EF/63.01) e incorporar los instrumentos metodológicos del SNIP. Asimismo, se continúan elaborando estudios especializados con recursos internos.

En la actualidad, la ZEE viene aprovechándose para diversos fines y aplicaciones en el Gobierno Regional Piura, como diagnósticos, estrategias, políticas y planes, proyectos, promoción de inversiones, etc.; también se utiliza como base para estudios internacionales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)[11].

11 *Los costos de la inacción ante la desertificación y degradación de las tierras* (Cepal, Santiago de Chile, 2012).

CAPÍTULO 3

Aspectos relevantes de la información elaborada en la ZEE de la Región Piura

Aspectos relevantes de la información elaborada en la ZEE de la Región Piura

Aspectos físicos[12]

Geográficamente, la Región Piura se ubica en la frontera norte del territorio peruano, ocupando 35,892.49 km² de superficie continental y 1.32 km² de superficie insular, lo cual corresponde a 2.8% del territorio nacional. Su línea de costa es de 392.43 km de largo. Sus coordenadas geográficas se encuentran entre los 4°04'50" y 06°22'12" de Latitud Sur y 79°12'30" y 81°19'35" de Longitud Oeste del meridiano de Greenwich.

Geológicamente, el territorio piurano está conformado por rocas sedimentarias, rocas ígneas (volcánicas e intrusivas) y rocas metamórficas. Hay predominancia de rocas sedimentarias (63.0%) en el territorio regional, 98% en la región costera. A este tipo de rocas está asociado casi todo el potencial de recursos no metálicos, como petróleo y gas, suelos agrícolas, aguas subterráneas y minerales industriales (fosfatos, calcáreos, diatomitas, sulfatos, salmueras de potasio y magnesio, bentonitas, arcilla común, arcillas refractarias, baritina, andalucita y materiales de construcción, entre otros), que generan alternativas en la economía de la región.

En menor proporción se encuentra oro asociado a los materiales sedimentarios fluviales depositados por los ríos que descienden de la zona cordillerana.

Las rocas ígneas (volcánicas e intrusivas) cubren 27.7% de la región, estando 97% en la región de sierra y sus estribaciones, con potencial de recursos mineros metálicos de oro-plata, cobre-zinc-plomo y cobre-molibdeno.

Las rocas intrusivas cubren la menor proporción del territorio de Piura (7.5%), con mayor amplitud en la sierra.

Del total de 3'589,249.30 hectáreas (ha) que comprende el territorio piurano, 915,386.00 ha (25.5%) están afectadas por concesiones mineras, correspondiendo 489,798 a concesiones mineras metálicas y 424,279 a concesiones no metálicas.

Actualmente, las zonas de mayor actividad minera metálica en la Región Piura se ubican en territorios de los distritos de Suyo, Las Lomas, Paimas, Sapillica y El Carmen (Huancabamba), donde se estima que existen más de siete mil personas que

12 Información tomada de: "Memoria descriptiva final de la ZEE Piura" (ETI, Piura, 2012).

vienen extrayendo de manera informal o artesanal oro de vetas, para lo cual utilizan en muchos casos mercurio y/o cianuro para tratar la roca. Los grandes yacimientos polimetálicos de la región que cuentan con estudios de factibilidad económica, pero no con licencia socioambiental, se ubican en Tambo Grande y Río Blanco. La actividad minera no metálica está diversificada en amplios sectores de la costa, siendo Bayóvar el megaproyecto de mayor trascendencia en la región para el desarrollo de minerales industriales.

Morfológicamente, el departamento está constituido por tres grandes unidades morfoestructurales (la cordillera costera, las llanuras y depresiones costaneras y la cordillera occidental) que han originado los principales y grandes procesos geodinámicos que formaron el relieve a través de diferentes períodos geológicos.

La morfogénesis de la cordillera costera se presentó fundamentalmente por movimientos tafrogénicos, dando lugar a la formación de elevaciones, siendo la más representativa el cerro Illescas. En la costa, por un lado, las llanuras presentan una estructuración geológica de naturaleza sedimentaria (cretácico-terciaria), que descansa en parte sobre rocas del basamento paleozoico o adosada a ellas; y, por otro lado, las depresiones se han desarrollado como extensas superficies cubiertas por depósitos eólicos que son cortados por los ríos Chira y Piura. Su morfología al norte del río Chira (Sullana) es ondulada, de lomadas suaves y con predomino de quebradas y riachuelos. Finalmente, la cordillera occidental debe sus alturas a la acción de movimientos epirogénicos, que se dieron hasta el terciario tardío y cuaternario.

El resultado de los procesos señalados ha generado 31 geoformas clasificadas en:

- La cordillera costera: vertientes montañosas, colinas y piedemontes.
- Las llanuras y depresiones costeras: terrazas marinas, llanuras de inundación, valles y formaciones de acumulación eólica conocidas como dunas.
- La cordillera occidental: vertientes montañosas fuertemente inclinadas, piedemontes, glacis de erosión, abanicos aluviales, etc.

En el "Estudio de capacidad de uso mayor de las tierras de la Región Piura" se ha determinado un total de 3'589,249.00 ha, de las cuales 1'272,521.39 (35%) corresponden a unidades no asociadas, es decir, a tierras ubicadas en los valles de la costa e interandinos, con el mayor potencial agrícola, pecuario y forestal.

Por otra parte, en la costa, sierra y ceja de selva de la región se han identificado suelos con potencial agrícola, pecuario y forestal, según el siguiente detalle: cultivos en limpio (512,923.92 ha), cultivos permanentes (449,167.36 ha), pastoreo (807,779.94 ha) y forestales (25,262.93 ha). Este estudio permitió identificar más de 300,000 ha de buenos suelos para la actividad agropecuaria.

Por otra parte, el "Estudio del potencial agroecológico" concluye que en los suelos de Piura es posible desarrollar los cultivos agroecológicos siguientes: banano, cacao, café, caña, diversos cultivos andinos, granadilla, mango, limón, menestras, trigo, etc. Se estima que alrededor de 183,544.67 ha podrían destinarse a estos cultivos.

Las tierras degradadas y desertificadas en la Región Piura se han calculado en 172,712.62 ha. El área deforestada por tala ilegal y/o autorizada asciende a 543,872.37 ha en una primera aproxima-

ción, considerando el repoblamiento natural de los bosques por el Fenómeno El Niño. La tasa aproximada de deforestación anual es de 18,000 ha.

El mismo estudio ha identificado quince unidades de ocupación del territorio y uso actual del suelo y diecisiete que asocian varias unidades de uso actual. La agricultura intensiva tiene una extensión de 228,666.85 ha, lo que representa 6.3% de la superficie total de la región, siendo el arroz el principal cultivo, el cual supera a otros productos agroindustriales. Las zonas de uso agrícola y pecuario extensivo son las que ocupan mayor espacio en el territorio de la región.

En el tema de peligros, se ha utilizado como información de apoyo los estudios realizados por la cooperación checa en las cuencas de los ríos Chira y Piura, la cual brinda un panorama micro del comportamiento de los peligros, la vulnerabilidad y el riesgo en el ámbito regional. Al analizar esta información se percibe que el peligro de inundación compromete el íntegro de la infraestructura expuesta a este peligro, lo cual condiciona una alta vulnerabilidad para Piura.

Aspectos biológicos y medioambientales[13]

El trabajo bioecológico a escala 1:100,000 permite revelar la presencia de 31 zonas de vida distribuidas en cinco pisos altitudinales con flora y fauna características, muchas de las cuales se encuentran en estado crítico y vulnerable. Tales zonas cuentan con indicios de flora, fisiografía y paisajes que revelan escenarios impresionantes. Existe una zona marino-costera con playas y acantilados rocosos de especial belleza; se pasa luego al desierto desecado y luego al bosque seco, que puede volver a presentarse en espacios de altura, para llegar hasta el bosque húmedo y/o pluvial, donde algarrobales y zapotales del bosque seco son reemplazados por ceibales, que se encuentran a una altura de alrededor de 750 msnm; al seguir subiendo, estos árboles son reemplazados por romerillos y otros de especial presencia a más de 2,000 msnm; finalmente se llega al páramo, que mantiene bosques de neblina en la parte alta y abajo determina el mantenimiento del agua y apoya la presencia de los bosques secos.

La dinámica de los ecosistemas de las zonas de vida muestra que su delimitación es difícil por la existencia de zonas transicionales o intermedias, cuando se trabaja a menor escala; tampoco pueden ser definidas como permanentes, en razón de la estacionalidad. Sin embargo, se debe asegurar su conservación no solo con la legislación frondosa que ya existe, sino con educación y sensibilización y con una política de incentivos a las poblaciones locales para su conservación.

Entre las 31 zonas de vida reconocidas en el ámbito continental, se considera de especial cuidado y protección la zona de páramos, dado el rol que cumple como reguladora de la generación de agua en la zona andina y en la zona marino-costera, donde se reconocen seis zonas de vida.

La metodología para la ZEE utilizada en el área continental ha sido una combinación de esquemas modificados, según los criterios utilizados anteriormente por expertos investigadores internacionales. Así, el trabajo de ZEE ha permitido

13 Información tomada de: "Memoria descriptiva final de la ZEE Piura" (ETI, Piura, 2012).

distinguir las 60,000 ha de páramo y las 40,000 ha de bosques de neblina que conforman la zona de mayor valor bioecológico y de servicios ambientales hídricos de Piura.

Para la zona marino-costera, por otra parte, se ha diseñado una metodología basada en parte en criterios de expertos nacionales, sobre los que se ha propuesto una metodología propia, que permite definir localmente los espacios de asociaciones en esta zona. Finalmente, la ZEE ha identificado las zonas no continentales de mayor valor bioecológico y productivo hidrobiológico.

Aspecto socioeconómico[14]

La Región Piura cuenta con una población de 1'676,315 habitantes, que representa 6.1% de la población nacional, siendo la segunda región más poblada del país después de Lima. Sin embargo, la tasa de crecimiento intercensal ha disminuido desde 1981 (cuando era de 3%) hasta el último censo realizado en 2007 (con una tasa de crecimiento de 1.3%). Incluso, esta tasa disminuyó en 0.2% respecto al censo realizado en 2005 (cuando fue de 1.5%).

La Región Piura posee ligeramente mayor población femenina (50.2%), habiendo sido la diferencia de población en cuanto a sexo relativamente pareja desde el censo de 1940. En cuanto a los ámbitos urbano y rural, desde la década de 1980, la población rural se ha mantenido casi constante en términos absolutos, a diferencia de la urbana, que desde el censo de 1981 hasta la actualidad casi se ha duplicado, básicamente por las mejores oportunidades que ofrecen las capitales provinciales, principalmente Piura y Sullana, en los aspectos laboral, educativo y de salud. Según el censo del año 2007 la población de la región está distribuida entre 26% de población rural y 74% de población urbana.

Esta distribución desigual de la población genera problemas en las ciudades a causa de la sobrepoblación. Por ejemplo, a nivel distrital, Piura y Bellavista, distritos ubicados en las provincias de Piura y Sullana respectivamente, concentran una gran población en un área relativamente pequeña, a diferencia de otros distritos como Lancones (Sullana), Lobitos (Talara) y Sechura, que poseen grandes extensiones de territorio pero su densidad poblacional no pasa de siete habitantes por km^2.

En cuanto a factores de organización de la población, se encuentra que las comunidades campesinas son los principales agentes de desarrollo rural debido a su relación con la tierra. Además, contribuyen al aspecto cultural mediante los lazos de solidaridad que surgen y se fortalecen dentro de ellas, así como a través de la revaloración cultural de la tierra y la defensa de su cuidado y de los recursos naturales que la madre naturaleza les provee.

De 160 comunidades campesinas existentes en la región, solo 136 son reconocidas por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri) y solo 125 están tituladas. Por lo tanto, 15.7% no están registradas ni reconocidas, es decir, no han sido formalizadas. Esto limita sus capacidades de desarrollo a causa de su falta de inclusión en espacios de incidencia, como los presupuestos participativos. De las 136 comu-

14 Información tomada de: "Memoria descriptiva final de la ZEE Piura" (ETI, Piura, 2012).

nidades reconocidas, 86% están ubicadas en las provincias de sierra.

En cuanto a desarrollo humano, se considera aquí el índice de desarrollo humano (IDH), que implica tres dimensiones: a) salud (vida prolongada y saludable); b) educación (logros educativos alcanzados); y c) ingresos (expresados en el empleo). En conjunto, un nivel adecuado en estas dimensiones debe permitir una calidad de vida óptima para el ser humano. A partir de este índice, se puede señalar que las provincias de la sierra piurana (Huancabamba, Ayabaca y parte de Morropón) son las que poseen los IDH más bajos de la región, por lo que se debe ajustar para ellas propuestas regionales y/o locales que promuevan la generación de empleo y la mejora de los servicios; además, se debe articular mejor estas iniciativas y propuestas desde lo local a lo regional y viceversa, para no duplicar esfuerzos, como suele ocurrir y lo cual no contribuye a resolver el problema. Se debe tener en cuenta que, como se ha dicho, precisamente la mayor parte de las comunidades campesinas de la región se encuentran en la zona de sierra, donde el IDH es más bajo.

Haciendo una comparación con las demás regiones del país ubicadas en la franja costera, se encuentra a la Región Piura en la última posición tanto en el IDH como en el mapa de pobreza, lo que se debe a los altos niveles de carencia, tanto en alfabetismo, como en logros educativos e ingresos familiares per cápita de la zona de sierra de la región, particularmente las provincias de Ayabaca y Huancabamba.

La principal problemática en cuanto a servicios es el alto porcentaje de personas que carecen de agua, desagüe y electricidad en las provincias de Ayabaca y Huancabamba, lo que genera la necesidad de llegar a más distritos en la zona rural. La carencia de redes de desagüe o letrinas, específicamente, es un problema grave que ocasiona erosión de los suelos y transmisión de diversas enfermedades (tanto de la piel como estomacales) y son las provincias de Ayabaca y Huancabamba las que tienen mayor carencia en este aspecto: 71.8% y 60.1% respectivamente.

El servicio de electricidad también es deficiente, existiendo un alto porcentaje de viviendas en las mismas provincias que no lo poseen; porcentaje que incluso llega a tres cuartas partes de las viviendas en Ayabaca, donde las familias utilizan otras formas de iluminación de sus viviendas (velas, lámparas a kerosene, etc.), las cuales pueden causar accidentes e incendios si no se toman las medidas de prevención necesarias.

A nivel educativo, según la prueba PISA la deficiencia existente en el Perú nos sitúa entre los últimos puestos a nivel de América del Sur. Piura no escapa a esta realidad, ya que ocupa la décima posición en comparación con otras regiones, tanto en rendimiento escolar a nivel primario como secundario, lo que da carácter de urgencia a la mejora de la calidad del servicio por parte de los docentes.

Respecto a salud, solo cuatro de las ocho provincias de la Región Piura poseen hospitales, lo que genera muchos inconvenientes en provincias como Huancabamba o Ayabaca, que no tienen infraestructura suficiente para atender a las personas en estado grave, por lo que se las tiene que derivar a los hospitales más cercanos, como el de Piura o Chulucanas, lo que tarda varias horas de transporte. A ello se agrega la escasa disponibilidad de unidades móviles de los centros

de salud para realizar estas derivaciones, ya que muchos cuentan con una única ambulancia con la cual, además, se puede trasladar a un solo paciente. Esto genera problemas y contratiempos que afectan la salud. Adicionalmente, las provincias que cuentan con hospitales se ven congestionadas en su labor, con la afluencia tanto de pacientes de la zona como de los derivados de otras provincias. Los puestos de salud se encuentran en mayor número y están distribuidos en caseríos y localidades, básicamente para la atención de infecciones respiratorias agudas (IRA) y enfermedades diarreicas agudas (EDA), así como a mujeres gestantes.

Las principales enfermedades endémicas ubicadas en la región son: dengue clásico, malaria, bartonelosis o enfermedad de Carrión y leishmaniasis. El total de casos notificados de malaria en la región el año 2008 fue de 4,186 (241.9/100,000 habitantes), de los cuales, tres fueron diagnosticados con malaria falciparum y el resto con malaria vivax. En 2009 se tuvo solo casos de malaria vivax. La Provincia de Sullana es la que posee mayor incidencia endémica de malaria, principalmente el Distrito de Bellavista, que presenta más de mil casos anuales.

En el tema económico, la población económicamente activa (PEA) del Departamento de Piura en 2009 era de 944,602 personas, lo que representa 5.9% de la PEA nacional, que ascendía ese año a 15'909,391 personas (Enaho 2009)[15]. La PEA ocupada regional es mayoritariamente de sexo masculino: 493,000 hombres. Por otra parte, en cuanto a búsqueda de empleo, se encuentra que a nivel nacional de un total de 637,799 personas que no tenían empleo y lo estaban buscando activamente (desempleo abierto), 6.5% estaban en el Departamento de Piura, es decir, 41,278 personas, siendo la segunda región con mayor número de personas desempleadas, después de Lima, que tenía 272,519. Según ramas de actividad económica, en Piura, la PEA ocupada se concentra en el sector agricultura, pesca y minería (30.8%), seguido por el sector comercio (19.8%) y la manufactura (10.7%).

El ingreso promedio mensual de Piura –según el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo-Programa de Estadísticas y Estudios Laborales (MTPE-PEEL), 2009– era de 716.50 nuevos soles, por debajo del promedio nacional, que ascendía a 910.30 nuevos soles. En el caso de los subempleados, el ingreso promedio regional era de 319.90 nuevos soles, con un promedio mensual de 300.90 nuevos soles para aquellos que laboran menos de 35 horas a la semana y desean trabajar horas adicionales (subempleo por horas) y de 323.80 nuevos soles para aquellos que laboran 35 o más horas semanales, pero su ingreso es inferior al valor de la canasta mínima de consumo familiar por perceptor de ingresos (subempleo por ingresos). Finalmente, el ingreso promedio mensual de la PEA ocupada adecuadamente en la región ascendía a 1,061.70 nuevos soles, manteniéndose por debajo del promedio nacional, que era de 1,339.00 nuevos soles.

Durante el mismo año, 2009, el producto bruto interno (PBI) del Perú, a precios constantes de 1994, registró un incremento de 0.9% respecto al año anterior; el impacto provocado por la crisis financiera internacional hizo que este crecimien-

15 *Encuesta nacional de hogares* (INEI, Lima, 2009).

to fuera el menor alcanzado por la economía peruana en los últimos once años. Ese año, el PBI de Piura alcanzó un crecimiento de 2% y su participación en el PBI de la economía peruana fue de 3,7%, ubicándose por debajo de Lima, Arequipa y La Libertad. Al mismo tiempo, el PBI por habitante a nivel nacional ascendió a 6,625 nuevos soles en términos constantes, mientras que en Piura fue de 4,052 nuevos soles, registrando un nivel de crecimiento de 1.2% respecto al año anterior. La principal rama de actividad en términos de producción, sin considerar otros servicios, ha sido la manufactura, con una participación de 20% del PBI departamental, que ascendió a 7,110 millones de nuevos soles, a precios constantes de 1994.

Durante el año 2010 –según Transparencia Económica del MEF–, el presupuesto público nacional ejecutado ascendió a 88,496.7 millones de nuevos soles, del cual el 3.1% fue ejecutado por el Departamento de Piura (2,738.9 millones de nuevos soles). El gasto presupuestal público de la región se distribuyó entre los tres niveles de gobierno, correspondiendo 32.2% al gobierno nacional, 37.7% al gobierno regional y 30.1% a los gobiernos locales.

Piura recaudó, en el año 2010, 1,420.7 millones de nuevos soles como concepto de ingresos de la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (Sunat) en cuanto a tributos internos y aduaneros. Esto significó un aporte al fisco de 2.2%, del total recaudado a nivel nacional, que ascendió a 64,460.7 millones de nuevos soles.

A fines de 2010, el sistema financiero a nivel nacional registró un total de 119'618,018 miles de nuevos soles en concepto de créditos, de los cuales 2.9% se registraron en el Departamento de Piura (3'432,613 miles de nuevos soles), que ocupa el quinto lugar en concepto de créditos a nivel nacional. Asimismo, la Región Piura capturó 1.6% del total de depósitos a nivel nacional, lo que ascendió a 126'538,053 miles de nuevos soles.

Finalmente, se debe señalar que la ZEE de Piura trabajó la temática socioeconómica hasta el nivel provincial, mostrando que el potencial socioeconómico de la Provincia de Sechura es el más alto del departamento, tanto por su variada diversidad de recursos naturales renovables y no renovables como por la cultura empresarial generada en la zona y la presencia de importantes empresas.

Soporte cartográfico

Para el desarrollo de la ZEE regional se utilizaron todos los insumos importantes disponibles y existentes, como estudios y diagnósticos realizados de carácter biofísico o socioeconómico a nivel local o de cuenca hidrográfica, nueva cartografía regional en la escala 1:100,000, consultas a los entes centrales respectivos, sistematización de talleres participativos interinstitucionales realizados a nivel regional, provincial y distrital, sucesivas sesiones de trabajo de la CTR, orientaciones y sugerencias del equipo promotor, información generada en procesos provinciales o distritales, estructuración del SIG regional y portal web específicamente dedicado a los productos y resultados de la ZEE.

Todo el proceso se desarrolló de manera participativa y mediante los aportes recibidos del Gobierno Regional Piura, gobiernos locales, sedes centrales y descentralizadas de ministerios e instituciones públicas (Minagri, ANA, Sernanp, Ingemmet, Minam, Imarpe, Ministerio de la Producción [Produce], INC), instituciones privadas y cooperación internacional, los cuales permitieron

llevar a cabo de manera consensuada la fase de los modelos y la elaboración de la ZEE regional. Para el trabajo se adquirieron equipos, *software* (Arcgys-Arcinfo 9.3, ArcView, Erdas, imágenes satelitales Aster de 3 bandas con 15 metros de resolución, 6 bandas con 15 metros de resolución, 5 bandas con 90 metros de resolución, 2006-2007, nubosidad máxima de 20%) y cartografía del Instituto Geográfico Nacional Peruano (IGN).

Correlación con proyectos de impacto en Piura

La información de la ZEE Piura permite sustentar la mayoría de proyectos de magnitud macrorregional y los principales proyectos regionales y subregionales que se consideran en el Acuerdo Regional Piura[16]. Por ejemplo, el Corredor Bioceánico Nor Oriental Paita-Belén/Internor[17]-Pendiente Puerto Yurimaguas, Puerto de Iquitos y desarenamiento de hidrovías; los ejes viales 1, 2, 3 y 4 del Plan Binacional Perú-Ecuador; la Carretera Longitudinal de Integración de la Sierra Norte (de la CAF); y el Circuito Turístico Nor Oriental (de Internor). Todos estos proyectos cuentan con información del mapa base, mapa vial, pendientes, riesgos y peligros e infraestructura desarrollada en la ZEE, información que sustenta los estudios a diversos niveles de estos proyectos macrorregionales. También los denominados ejes exportador, pesquero, fronterizo y energético encuentran abundante información sobre recursos naturales renovables y no renovables en la ZEE.

El desarrollo del acondicionamiento urbano macrorregional, asimismo, deberá recoger las conclusiones de los estudios ZEE relacionados a aptitud urbana industrial, vulnerabilidad y peligros, flujos y ejes económicos, y potencial socioeconómico, entre otros.

En cuanto a proyectos regionales, entre los principales también se encuentran: la construcción y mejoramiento de la carretera Costanera-Sechura-El Ñuro (en diseño) y la carretera Sullana-Poechos-El Alamor como parte del Eje Vial 2 (construido). Estos proyectos utilizan la información de la ZEE para su línea de base en la temática ambiental y también para su fundamentación socioeconómica.

Asimismo, se considera los proyectos regionales de afianzamiento de la represa de Poechos y de reconstrucción del cuenco amortiguador, el proyecto hidroenergético del Alto Piura, las irrigaciones Anchalay, Suyo y Espíndola, el control de avenidas e inundaciones del río Piura, el control de erosión en la cuenca alta del río Chira; estos son proyectos que encuentran en la ZEE la información productiva y socioeconómica y diversos mapas de riesgos y peligros, mapa base y otros para su justificación.

Por otra parte, existen proyectos privados que han utilizado la información de la ZEE, entre los cuales se encuentran Caña Brava y Maple; además, hay productores de uva y banano que han adquirido más de 20,000 ha en las tierras de buena calidad que identificó la ZEE (tierras que, como se ha señalado, suman más de 300,000 ha adicionales para la agricultura). En relación a ello, se debe tomar en cuenta que actualmente Piura es una región que produce caña para

16 Ver: "Acuerdo Regional Piura. Lineamientos de largo plazo 2007-2021" (Región Piura, SNV y GTZ, Piura 2007; <http://siar.regionpiura.gob.pe/index.php?accion=verElemento&idElementoInformacion=390&idformula=>).

17 Internor es el acrónimo de la Junta de Coordinación Interregional del Norte y Oriente.

etanol, exporta uva Red Globe y es una de las principales regiones abastecedoras de productos orgánicos como café, cacao, panela y banano.

Finalmente, la línea de base minera de la ZEE ha identificado los principales yacimientos y el potencial minero de Piura y sobre ella se asientan ya importantes empresas, como Miskimayo en Bayóvar y Cementos Pacasmayo en Piura y se realizan exploraciones en los yacimientos de Tambo Grande y Río Blanco en Huancabamba. También la energía eólica estudiada está promoviendo la instalación de empresas de producción de energía renovable.

CAPÍTULO 4

Utilidad de la ZEE para el planeamiento y la gestión del desarrollo regional y local

Utilidad de la ZEE para el planeamiento y la gestión del desarrollo regional y local

La ZEE y otros instrumentos de planificación en la Región Piura y sus localidades

Una vez aprobada la ZEE, las diversas instituciones públicas en el ámbito nacional, regional y local deben utilizarla de manera obligatoria como instrumento de planificación y de gestión del territorio. Para aportar en ello y con el fin de garantizar su difusión, se realizaron talleres y otros mecanismos participativos y se remitió el documento para su aplicación y uso a todos los sectores y niveles de gobierno que tienen competencia en el otorgamiento de autorizaciones sobre uso del territorio o de recursos naturales. Asimismo, toda la información de la ZEE de Piura se encuentra disponible en la página web del Gobierno Regional Piura[18].

La OR N° 261-2013 dispone la utilización de la ZEE como base del OT, a través de los lineamientos de política para el OT en el Departamento de Piura, promoviendo su inclusión en los diferentes planes, programas y proyectos a nivel regional y local. La meso-ZEE del Departamento de Piura, realizada a escala 1:100,000, es la base para el ordenamiento y la gestión territorial y permite implementar políticas de desarrollo, programas y proyectos de inversión pública y privada que conlleven al desarrollo sostenible del departamento.

La actualización de la ZEE, estimada para el año 2015, se realizará como producto del monitoreo y la evaluación especialmente en los siguientes casos: procesos socioeconómicos que justifiquen cambio de uso del espacio, avances científicos y tecnológicos, cambio de uso por los efectos de fenómenos naturales o el cambio climático e identificación de nuevos recursos naturales, entre otros. Corresponde al Gobierno Regional Piura hacer el monitoreo, evaluación y actualización de la ZEE en el uso y ocupación del territorio regional.

La ZEE y sus usos para estudios, políticas y normativas ambientales, socioeconómicas y culturales de la Región Piura y sus localidades

La amplia información generada desde la ZEE viene siendo utilizada en diversos ámbitos de estudio y elaboración de políticas, como la

18 En el portal referido a ZEE-OT: <http://zeeot.regionpiura.gob.pe>.

Estrategia Regional de Diversidad Biológica y los planes de desarrollo forestal y aprovechamiento sostenible del bosque seco, los estudios de áreas de conservación regional (páramo, salitral de Morropón, Samanga-Samanguilla, Cuyas, Talara, etc.), la zona marino-costera (diagnósticos de las bahías de Sechura, Paita y Talara) y el Plan Maestro Hídrico Regional de la Cuenca Chira-Piura; lo mismo se hace en todas las investigaciones sobre recursos naturales y temas socioeconómicos regionales.

Incluso la Cepal, con la información de la ZEE, ha realizado el estudio de valoración de la degradación de suelos y el Minam está utilizando la información relacionada con desertificación y deforestación en Piura. Además, se ha realizado una tesis de postgrado sobre cabeceras de cuenca utilizando la metodología e información de la ZEE[19].

De igual manera, los procesos de ZEE de Huarmaca y Ayabaca están usando información de la ZEE regional, la cual además fue uno de los principales insumos para el PDRC de Piura 2013-2016 y para diversos planes sectoriales de las direcciones regionales. Por su parte, las unidades formuladoras y las oficinas de programación de inversiones también consideran la ZEE regional sobre todo para ubicar los PIP en forma adecuada.

Finalmente, sobre la base de este instrumento se vienen formulando actualmente los lineamientos de política de OT que servirán para avanzar con el proceso en Piura.

ZEE y conflictos de uso y ocupación del territorio

Uno de los submodelos más importante en la ZEE es el de conflictos de uso. En este se confronta el mapa de capacidades de uso de suelos con el de usos actuales, evidenciando si se está ocupando el suelo de manera apropiada sobre la base de sus atributos recomendables.

Como producto de la integración temática de tales mapas, se determinaron zonas de uso del suelo en la región con las siguientes denominaciones y alcances:

- Uso conforme: existen alrededor de 2,151 zonas a las que se asigna el uso correcto, tal y como lo señala su capacidad de uso mayor y sin alterar el medio en donde se ubican. En algunos casos, sin embargo, se necesitan algunas técnicas para mejorar la calidad de los suelos con el objetivo de incrementar la productividad de estas zonas, que suman 1’217,559 ha.

- Subuso: se han detectado alrededor de 6,816 zonas en donde el uso actual está por debajo del definido en el mapa de capacidades, es decir, su uso es inferior al potencial señalado en su capacidad de uso mayor. Estas zonas son un total de 1’557,425 ha.

- Sobreuso: al realizar la integración se han encontrado alrededor de 2,026 zonas con sobreuso, lo cual conlleva la degradación paulatina del territorio. Estos conflictos se ubican

19 Se trata de: “Delimitación de la cabecera de cuenca en el río Piura”, de Nelly Edith Gutiérrez Huamán (tesis de maestría en Ingeniería Civil con Mención en Recursos Hídricos (UDEP, Piura, 2013).

en zonas destinada a tierras de protección, donde actualmente se desarrollan actividades agrícolas y pecuarias, representando 774,481 ha.

- No aplica: con esta denominación se han definido las zonas urbanas y los cuerpos de agua (naturales y artificiales), estableciéndose 179 elementos, cuya área alcanza 57,040 ha.

Por otra parte, el resultado del estudio de ZEE muestra que 13.9% del territorio departamental requiere medidas de recuperación debido a los procesos de deforestación, desertificación y degradación de suelos.

CAPÍTULO 5

La ZEE de la Región Piura y el proceso de OT: posibilidades y pasos

La ZEE de la Región Piura y el proceso de OT: posibilidades y pasos

La "Guía metodológica" del Minam sobre ZEE y los estudios especializados

La RM N° 135-2013-Minam aprobó la "Guía metodológica para la elaboración de los instrumentos técnicos sustentatorios para el OT", es decir, para hacer estudios especializados de carácter estratégico que enfatizan el análisis de las dinámicas, relaciones y funcionalidad que se evidencian en un territorio bajo estudio y su articulación con otros territorios. Tales estudios responden a la necesidad de conocer la relación entre las sociedades y su medio natural, evolución, situación actual y proyección, permitiendo articular la gestión y ocupación del territorio en concordancia con sus características naturales, necesidades y desarrollo económico, para lo cual se prioriza –a partir de la información generada en la ZEE– el contexto geográfico, el rol y las dinámicas territoriales, sociales, económicas y ambientales de cada ámbito de intervención. Es decir, el objetivo de tales estudios especializados es complementar los resultados de la ZEE con información detallada de las condiciones físicas y biológicas de un territorio priorizado y su interacción con procesos de desarrollo asociados a las dinámicas señaladas.

En la mencionada guía del Minam se ha considerado la necesidad de elaborar los siguientes estudios especializados:

- Estudio de dinámica económica regional: identifica y caracteriza esta dinámica en el ámbito geográfico analizado, lo mismo que las tendencias de crecimiento económico a partir de su articulación interna, así como con el entorno (a nivel nacional e internacional). Permite, además, conocer las tendencias de crecimiento y desarrollo de los asentamientos poblacionales, la conectividad y las áreas vulnerables, así como las actividades que ponen en riesgo a ecosistemas o recursos naturales existentes en el ámbito geográfico.

- Estudio de normativa y políticas con incidencia territorial: comprende el análisis de políticas y normas existentes en este aspecto, para lo cual se considera el nivel de articulación entre instrumentos de gestión, ejecución de proyectos de desarrollo y estrategias de intervención.

- Estudio de evaluación del riesgo de desastres y vulnerabilidad al cambio climático: comprende las acciones y procedimientos que se realizan para conocer los peligros o amenazas, analizar la vulnerabilidad y establecer los niveles de riesgo que permitan la toma de decisiones en la gestión del riesgo de desastres. En lo que respecta al cambio climático, busca identificar elementos vulnerables

susceptibles de ser afectados por las diferentes manifestaciones de este fenómeno.

- Estudio de servicios ecosistémicos: comprende la caracterización de los principales servicios ecosistémicos existentes en un ámbito geográfico determinado, entendidos como las funciones o procesos de los ecosistemas que generan beneficios económicos, sociales y ambientales para la sociedad; de no existir tales servicios ecosistémicos se afectaría la calidad de vida de las poblaciones relacionadas con ellos, así como la viabilidad de sus actividades económicas.

- Estudio de análisis de los cambios de la cobertura y uso de la tierra: supone la identificación de los factores y procesos que definen cambios en la cobertura y uso de la tierra, así como sus causas y principales efectos.

- Estudio de análisis de capacidad institucional: constituye un instrumento técnico que analiza esta capacidad en los diversos niveles de gobierno que han culminado la fase inicial y están en el proceso de desarrollo de los instrumentos técnicos contenidos en la guía metodológica. Mediante dicho estudio, cada gobierno regional o local, sobre la base de su situación actual, de las políticas nacionales, intersectoriales, sectoriales y territoriales y de su rol y competencias, identificará la capacidad y condiciones institucionales que actualmente posee. A partir de ello, determinará los aspectos positivos y negativos, así como las necesidades de mejorar, adaptar o adecuar su esquema organizacional y funcional al proceso de OT. Este estudio comprende pues la caracterización general del contexto y del nivel organizacional, funcional y de recursos del ámbito de gobierno correspondiente con el objetivo de establecer sus capacidades institucionales reales y determinar estrategias y programas que conduzcan a asumir adecuadamente la gestión de su territorio.

- Estudio de ecosistemas y hábitat marino-costero: comprende la identificación, clasificación, y caracterización de los ecosistemas, los hábitats y sus servicios, así como los impactos predominantes de la intervención humana en ellos, para lo cual se debe efectuar el análisis de la dinámica litoral.

La mencionada "Guía metodológica" ha originado fuertes críticas desde los gobiernos regionales por la inconsistencia y falta de claridad de sus objetivos y la confusión generada en cuanto a la definición del carácter vinculante o no de la ZEE y el OT, considerando que la primera requiere de por sí ser actualizada y retroalimentada en un plazo de cinco años. La impresión que se ha generado es que el Minam fue presionado por los grupos de empresas mineras y por el propio Poder Ejecutivo, al no haberse explicado satisfactoriamente que la ZEE no tiene carácter vinculante obligatorio y que había que postergar "técnicamente" los procesos de OT, en el entendido de que estos podrían convertirse en camisas de fuerza para la inversión privada, sobre todo, en las actividades de minería, hidrocarburos y gas. Lamentablemente, mucho tuvo que ver en esta controversia la posición antiminera del Gobierno Regional Cajamarca alrededor del Proyecto Conga, posición que fue trasladada a su ZEE.

Supuestamente, los estudios especializados complementan la información de la ZEE. Sin embargo, al pedir su elaboración se desconoce que, para su utilidad orientadora, la ZEE es suficiente

a nivel de las actuales atribuciones regionales en materia de políticas y gestión territorial a nivel regional. El fondo del problema es la incomprensión de lo que significa el OT regional no solo por parte del Minam sino de las instancias ejecutivas relacionadas a las concesiones de recursos naturales no renovables y también por parte de las empresas y gremios vinculados a las mismas. El Minam habría encontrado en dichos estudios especializados una salida política ante la errada y fuerte presión de dichos grupos por dejar de lado los procesos de ZEE-OT en el país.

Etapas pendientes para la formulación del POT regional: el DIT y los posibles pasos hacia el ejercicio de la prospectiva

Según el Minam, el DIT es un instrumento técnico que integra y analiza la información generada en la ZEE y los estudios especializados, permitiendo completar el conocimiento de las condiciones y características ambientales y sociales, así como la dinámica y tendencias de crecimiento económico de un determinado ámbito geográfico y sus implicancias en los ecosistemas. El DIT aporta entonces información sobre las variables clave o los aspectos más importantes que determinan la ocupación de un territorio, sustentadas en sus características biofísicas, sociales, económicas, culturales, funcionales, institucionales y políticas, estableciendo las condiciones favorables y desfavorables para ello y que servirán de insumo para la elaboración del POT. Es decir, a partir de los resultados del DIT, se desarrollarán las fases del proceso de elaboración del POT.

Conforme a la "Guía metodológica", el POT es un instrumento de planificación y gestión del territorio que promueve y regula sus procesos de organización y gestión sostenible, articulados a los planes ambientales y de desarrollo económico, social y cultural y a otras políticas de desarrollo vigentes en el país. Asimismo, vincula el proceso de OT con planes e instrumentos relacionados a la gestión del territorio y del desarrollo de otros sectores y niveles de gobierno en el marco de sus competencias y funciones. Adicionalmente, se considera al POT como un instrumento dinámico y participativo, que se construye sobre la base del DIT y se ejecuta a nivel regional y local (provincial) en correspondencia con las funciones definidas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades y el marco de las políticas nacionales de desarrollo. El POT de nivel regional, conforme a ley, deberá considerar las políticas sectoriales nacionales en su elaboración. De la misma manera, los gobiernos locales provinciales deberán articular su respectivo POT al regional. Finalmente, el OT se concreta una vez que se implementan y ejecutan las acciones que correspondan a partir del POT, el cual no constituye ni define usos del territorio en tanto no sea implementado.

Por otra parte, los estudios especializados y el DIT aparecen como nuevas etapas en el proceso de OT, lo cual, como se mencionó, ha ocurrido en medio de la presión de instituciones y gremios atemorizados con la idea errada de que el OT es un obstáculo y no una forma adecuada de promover las inversiones con visión sostenible.

En relación a este proceso, la larga etapa de aprobación de cada uno de los siete estudios especializados por parte del Minam continuaría con la del DIT, faltando aún la metodología para elaborar el propio POT. En resumen, se presentan cinco años más de tramitación con el Minam, a lo cual la propia guía no ayuda con su frase de cierre: "El POT no constituye, ni define usos del territorio en tanto no sea implementado". Esto deja entrever

que el POT definirá usos del territorio, competencia que no está aún en manos de los gobiernos regionales, mientras que en el caso de las municipalidades, estas ya cuentan con el PDU como real instrumento de usos del territorio.

Esta confusión se ha trasladado al Congreso de la República, en el cual circulan diversos proyectos de ley concediendo al POT un rol vinculante y obligatorio, que no se desprende de ningún antecedente legal, como hemos visto.

Mientras tanto, habiendo sido aprobada mediante una resolución del Minam, la "Guía metodológica" es una norma legal que los gobiernos regionales están coactados a cumplir, lo que ocasiona gastos no presupuestados y pérdidas de tiempo muy significativas en los procesos de OT regional. Por su lado, los gobiernos regionales de San Martín, Cajamarca, Callao y Piura vienen desarrollando sus procesos de OT regional mediante aplicaciones prácticas de la ZEE, independientemente de la elaboración de más estudios, y están mostrando una alternativa al formular sus políticas territoriales regionales, articularlas a su PDRC, efectuar las acciones territoriales en el marco de sus competencias y realizar los ajustes institucionales necesarios para una adecuada gestión territorial. En todo este proceso, no se puede dejar de mencionar que cualquier proceso de OT será impactado directamente por concesiones para actividades productivas que se generen desde el nivel central.

Finalmente, en función de estos procesos, debe observarse con atención el de descentralización y desconcentración e identificar claramente las competencias legales que corresponden al nivel nacional, regional y local.

La alternativa de la Región Piura[20]

Luego de la revisión de los avances de la ZEE Piura y de constatar su rica información biofísica y socioeconómica, se puede afirmar que sus resultados son ya una base sustentada para proceder a elaborar normas y directivas para el OT. Además, a la ZEE, se suma el PDRC 2013-2016, que constituye a la fecha el más importante instrumento de planificación para las acciones del Gobierno Regional Piura.

Por otra parte, actualmente, gran parte de los usos y asignaciones del territorio, sobre todo para actividades extractivas, vienen siendo otorgados desde el nivel central, lo que genera conflictos con los actores locales que desarrollan otras actividades productivas en dichas áreas. Esta problemática se suma a la inexistencia de una ley o de una guía nacional para el OT, dado que solo se cuenta con lineamientos nacionales para ello, por lo cual se requiere la innovación y flexibilidad necesarias para proponer la materialización del OT regional en productos definidos, como el POT o similares.

Frente a esto, en Piura la propuesta generada en una primera discusión con la GRRNGMA sugiere aprovechar directamente los resultados de la ZEE para la formulación de una PTR que contemple los lineamientos de política para el OT. La PTR se convierte así en eje articulador y orientador del conjunto de planes regionales y locales y está respaldada actualmente en las funciones y atribuciones del Gobierno Regional

20 Ver: "Propuesta de plan de acción para el OT, fase prospectiva" (GRRNGMA, Piura, 2012).

Piura, mientras los usos específicos y la ocupación del territorio en sí corresponden a los gobiernos locales.

En el caso de la posible futura obligatoriedad del POT por alguna ley o norma nacional, la PTR se convierte en su elemento central constitutivo. Esta propuesta no compite ni hace paralelismo al PDRC o a los planes sectoriales o locales, más bien los enriquece, brindándoles un enfoque territorial para su más adecuada elaboración y para hacer visible en áreas definidas los programas, proyectos y actividades que se propongan.

A los lineamientos de la PTR se deben añadir los PDU, que corresponden de acuerdo a ley a los gobiernos locales.

De esta manera, lo que se propone como un POT regional estará constituido por:

- La ZEE como diagnóstico e insumo central en sus niveles regional, provincial y local.
- La PTR.
- Los PDU a nivel provincial y distrital.

Es muy importante llevar a cabo una discusión entre la GRRNGMA, la GRPPAT y el Ceplar para definir y concordar este enfoque conceptual y metodológico, y contar incluso con apoyo del Minam y la cooperación técnica. Luego, debidamente consensuado y aprobado el esquema metodológico conceptual de lo que significa un POT a nivel regional y sus componentes, correspondería elaborar una guía metodológica en la que se señalen las etapas que corresponden a la formulación del POT.

La propuesta considera para ello las siguientes etapas en la guía metodológica por elaborarse:

- Etapa preparatoria.
- Resumen del diagnóstico sobre la base de la ZEE.
- Redefinición de la visión de desarrollo regional (en base al Acuerdo Regional Piura 2014-2021), mediante un enfoque territorial a modo de prospectiva.
- Elaboración de lineamientos de política de OT.
- Implementación de normas y directivas para el uso y ocupación del territorio.
- Establecimiento de un sistema de monitoreo y evaluación para distinguir la efectividad del ordenamiento o reordenamiento propuesto.

Llevar adelante el proceso de OT requiere realizar algunos arreglos institucionales dentro del Gobierno Regional Piura, empezando por la necesidad de contar con un soporte o Equipo Técnico Interdisciplinario (ETI) responsable de su desarrollo. Una rápida mirada a la estructura orgánica del Gobierno Regional permite ver que existen tres posibilidades institucionales para liderar este proceso de OT: la GRPPAT, el Ceplar y la Gerencia de Recursos Naturales, instancias que deberán discutir y definir cuál lidera el proceso y, luego, trabajar todas en estrecha coordinación.

La propuesta inicial considera reforzar la estructura de la GRRNGMA con una oficina de OT en la cual se instale el ETI. Tal oficina incluiría básicamente: un jefe de oficina o coordinador, un planificador-economista, un especialista en SIG, un especialista en derecho, un especialista en manejo de conflictos, un especialista en biología y un especialista en suelos. Esta propuesta también puede implementarse al interior del Ceplar.

En cuanto a la conformación del equipo técnico mencionado, se sugiere diversas modalidades: reasignaciones de personal, contratos

administrativos de servicios (CAS), contratos de servicios y consultorías de la cooperación internacional, buscando en cada caso conocimiento, experiencia y habilidad en los especialistas mencionados. El ETI facilitará el desenvolvimiento eficiente de las fases de OT, así como contribuirá fundamentalmente en la identificación y proyección de las condiciones y factores que aseguren la viabilidad y sostenibilidad técnica y financiera del OT. Este equipo debe contar con la logística requerida: remuneraciones adecuadas, espacio físico, *hardware*, *software* y disponibilidad presupuestal para trabajos de campo, materiales de difusión y comunicación, talleres, etc.

Preparación del proceso de OT

Una de las debilidades institucionales identificadas se encuentra en la coordinación y articulación del propio aparato regional, es decir, la que se da entre gerencias regionales, direcciones regionales, subregiones, consejo regional y consejo de coordinación regional, para llevar de manera concertada cualquier proceso regional. Siendo el OT un proceso técnico-administrativo, requiere un trabajo conjunto de las diversas instancias regionales, lo cual le da una dimensión política en cuanto a decisión y voluntad de las autoridades para llevarlo a cabo. Por ello, se propone una fase de sensibilización, difusión, comunicación y compromiso de las instancias regionales para manejar un solo concepto y una sola metodología del proceso de OT, lo mismo que compromisos respecto a lo que esto supone en cada instancia, con el objetivo de lograr la voluntad política para llevar adelante tal proceso. La cooperación técnica puede apoyar en esta articulación.

La región ya cuenta con un Sistema de Información Ambiental Regional (SIAR), el cual debe ser potenciado y mejorado, ampliando su cobertura no solo a la temática ambiental sino a los elementos de la gestión territorial. El SIAR no debe ser solo informativo, sino posibilitar la toma de decisiones sobre el uso y ocupación del territorio. Para ello, se requerirán datos cuantitativos, cualitativos y geoespaciales y también se debe articular este sistema regional a los de las direcciones regionales y a las subregiones y gobiernos locales. Esto implica renovar e innovar las plataformas actualmente utilizadas y contar con personal especializado.

Por otra parte, se evidencia debilidad en el manejo de la ZEE, el OT y el instrumental SIG y también en el uso de los sistemas por parte de las autoridades, funcionarios y técnicos del Gobierno Regional Piura y de los gobiernos locales. Ello se debe a la continua rotación de los mismos y a la falta de continuidad de los especialistas en dichas temáticas. Frente a esto, la propuesta considera cursos de capacitación en dichas temáticas y pasantías en regiones piloto. La cooperación técnica puede ayudar a este desarrollo de capacidades mediante cursos, pasantías y expertos.

Sin embargo, el OT no es solo un accionar de autoridades, funcionarios y técnicos, sino que debe involucrar a los principales actores sociales y políticos de Piura, que son justamente los que usan y dan ocupación al territorio. La propuesta es no crear nuevas instancias de participación, sino recurrir a las ya existentes y sobre todo a aquellas que muestran una vida muy activa, como es el caso de diversas mesas de trabajo, comisiones ambientales, grupos de trabajo, comités de trabajo, etc. Para trabajar con tales instancias se debe elaborar un directorio y un mapa de actores y definir los espacios y mecanismos de consulta y participación para el OT. En concreto, en el mapa de actores se requiere distinguir cuáles son aque-

llos con los que se debe especificar convenios de mutua colaboración, como el Minam, gobiernos locales, ONG, cooperación técnica, centrales de comunidades campesinas, cámaras de comercio y universidades, fundamentalmente.

Conforme se avance en el proceso y en función de varias de las acciones previas, se propone iniciar la emisión de normas y directivas específicas para el uso y ocupación del territorio, las cuales serán preparadas por el ETI y deberán aplicarse en la formulación de planes, programas y proyectos. Esta etapa se iniciará con el diseño de la PTR.

En ese momento se deberá tener claridad respecto a los indicadores de OT que permitan medir la eficiencia del proceso: cantidad de directivas y normas, cantidad de proyectos en marcha, aplicación de las recomendaciones de la ZEE, etc. Para ello se propone establecer un sistema de monitoreo y evaluación, el cual también puede considerar lo participativo. Además, se deberá establecer las formas y el flujo de información para poder evaluarlo. En este aspecto, se puede requerir del apoyo de la cooperación técnica para el diseño del sistema.

Dado que tanto el Gobierno Regional Piura como los gobiernos locales cuentan con un financiamiento limitado principalmente a obras públicas, se requiere sensibilizar al sector privado en el esfuerzo de complementar acciones y proyectos de interés regional que contribuyan principalmente a implementar tanto el proceso de OT en el fortalecimiento de capacidades como proyectos de conservación y recuperación del patrimonio natural y cultural de la Región Piura.

Finalmente, la CTR de OT, a crearse, debe preparar las debidas sesiones de trabajo con agendas que involucren a los principales actores regionales y locales, sobre todo aquellos que ocupan grandes zonas del territorio regional, como empresas privadas, organizaciones productivas, comunidades campesinas, etc.

Conclusiones y recomendaciones

1. La evaluación actualizada de las experiencias regionales de ZEE en el país permite extraer importantes lecciones de estos interesantes procesos de OT regional, más aun cuando son novedosos e innovadores en el Perú. Se encuentra que las regiones muestran esfuerzos por ordenar al país aun en medio de sus limitadas funciones y atribuciones, concedidas en un incompleto proceso de descentralización y regionalización, con el objeto de lograr tanto un mejor uso sostenible de sus recursos naturales como un mejor aprovechamiento de sus potencialidades socioeconómicas, en medio del centralismo, que por naturaleza propia impide un adecuado OT.

2. La gestión territorial cuenta con una profusa legislación que la sustenta, desde la Constitución Política hasta diversas leyes, decretos supremos, resoluciones ministeriales y ordenanzas regionales, además de una política de Estado; y está a cargo de diferentes sectores y niveles de gobierno. En cuanto a la gestión territorial regional, esta busca la articulación, complementariedad y sinergias entre esa variada normatividad, con el fin de avanzar en el OT de su territorio, tratando de enfrentar las posibles duplicidades, conflictos y superposiciones existentes entre las normas.

3. El OT a nivel regional, en el caso de Piura y sin considerar aún el problemático POT, cuenta actualmente con un conjunto útil de instrumentos de planificación y gestión para su implementación: PDRC, ZEE, lineamientos de política para el OT, PDU, un Acuerdo Regional y pactos políticos de gobernabilidad. Entre todos ellos, el PDRC es el instrumento actual más potente del nivel regional y la inclusión en él de lineamientos de política territorial lo transforma en un verdadero plan de desarrollo concertado y de OT.

4. La inexistencia de una ley marco de OT y la falta de atribuciones de los gobiernos regionales en materia de normatividad territorial específica, la complejidad dada al proceso metodológico de OT por el Minam y la aún confusa conceptualización de la ZEE y el OT, todo ello determina que el POT no pueda constituir actualmente ni por mucho tiempo un documento vinculante. Por ello, los procesos de OT en el país deberán avanzar creativamente a través de los instrumentos regionales desarrollados por los propios gobiernos regionales; además, es importante continuar con el reforzamiento de las capacidades técnicas regionales y locales en materia de ZEE y OT.

5. Las regiones muestran diversos grados de avance en el desarrollo de los procesos de ZEE-OT, debiendo realizar entre ellas mejores articulaciones y sinergias para evitar errores y costos en cuanto a tiempo y dinero. La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) es la única plataforma existente al respecto en la que se pueden compartir las experiencias regionales y lograr impactos a nivel nacional, dada la escasa capacidad e interés del Minam para efectuar dicha tarea en este período.

6. Son doce las regiones que cuentan con estudios de ZEE culminados a la fecha: San Martín, Callao, Amazonas, Madre de Dios, Cusco, Cajamarca, Piura, Ayacucho, Tacna, Lambayeque, Huancavelica y Junín. Ello es muestra de que el OT va tomando cada vez mayor vigencia en el país, tema que es punto de agenda en diversos foros y eventos nacionales y regionales. Por otra parte, se vienen desarrollando diversas experiencias en relación a este tema a nivel local (provincias, distritos, cuencas y subcuencas) y de la casi totalidad de regiones. En Piura, se han venido desarrollando desde el año 2002 diversas experiencias en OT a nivel de distritos, cuencas, subcuencas y provincias, además de realizarse a nivel departamental, y en ellas la ZEE ha sido una demanda poblacional expresada en diversas plataformas de la sociedad civil. Las fortalezas mayores de las regiones en este aspecto se encuentran en la capacidad técnica que muchos procesos han logrado en la práctica misma de las acciones de implementación, habiéndose convertido cada una de las experiencias en procesos de enseñanza aprendizaje, lo cual les da viabilidad y sostenibilidad.

7. La confusión de los conceptos de ZEE y OT, lo mismo que su utilidad en relación a la comprensión de las atribuciones regionales para normar usos del territorio, han conllevado la necesidad de crear estudios y procedimientos complejos y costosos en tiempo y recursos, como los denominados estudios especializados, que no ayudan en la práctica a los procesos de OT regional y que se aprobaron como salida política del Minam ante la presión centralista y de los gremios empresariales por dejar de lado los procesos de ZEE del país. Se obvió que uno de los roles más importantes de la ZEE es orientar y promover la inversión pública y privada de manera sostenible y con los menores daños ambientales posibles, justamente para asegurar su adecuada inserción en el territorio regional y para brindar condiciones de paz y justicia social que aseguren su desarrollo.

8. El proceso de OT en el Perú debió seguir la ruta trazada en su momento por el Minam, revalorando los lineamientos de política sobre el tema, retomando la EN-ZEE y desarrollando la incipiente guía nacional de OT, que fue abandonada debido a la nueva gestión de la DGOT para crear otras rutas metodológicas y complejas como salida política a la presión de los ministerios, instituciones centrales, gremios y asociaciones empresariales, que confundieron el valor y la utilidad de la ZEE y el OT. Se debe retornar a la actualización de la EN-ZEE y de la guía nacional, trabajadas a nivel de todo el país con la participación de los gobiernos regionales y locales; además, la DGOT debe buscar vías y mecanismos para ser nuevamente un aliado amistoso de los gobiernos subnacionales, relativizando o derogando la RM N° 135-2013-Minam.

9. Los entes centrales (ministerios e instituciones) responsables del enorme desorden territorial en el país son los peores adversarios de los procesos de OT regional. Para avanzar con estos procesos, se requiere retomar el camino de la descentralización y la regionalización del país y conceder a los gobiernos regionales, entre otras cosas, la posibilidad de intervenir con voz y voto en las decisiones sobre usos de sus territorios, aspecto que en este momento se encuentra en las manos exclusivas del todopoderoso y maligno centralismo limeño. Los entes centrales deben aprender a legislar en ZEE y OT sobre la base y el conocimiento de las experiencias regionales.

10. La OR N° 261-2013 del Gobierno Regional Piura dispone la utilización de la ZEE como base del OT a través de los lineamientos de política sobre el tema en el Departamento de Piura, promoviendo su inclusión en los diferentes planes, programas y proyectos a nivel regional y local. La meso-ZEE del Departamento de Piura, a escala 1:100,000, es la base para el ordenamiento y la gestión territorial y permite implementar políticas de desarrollo, programas y proyectos de inversión pública y privada que conlleven al desarrollo sostenible del departamento. Piura muestra una alternativa regional en el avance del proceso de OT en bien de su población al realizar aplicaciones prácticas de su ZEE, de la mano del PDRC y con la visión de largo plazo del Acuerdo Regional. Sin embargo, para continuar este proceso se debe asignar los presupuestos y logística que requiere.

11. Para identificar claramente las competencias legales que corresponden al nivel nacional, regional y local en lo referente a ZEE y OT, debe también observarse y relanzar con atención el proceso de descentralización y regionalización, porque sin hacerlo no existe posibilidad de ordenar o reordenar el país. Por otra parte, no se puede dejar de mencionar que cualquier proceso de OT será impactado directamente por las concesiones para actividades productivas que se generen desde el nivel central. Actualmente, gran parte de los usos y asignaciones del territorio, sobre todo para actividades extractivas, vienen siendo otorgados desde el nivel central, generando conflictos con los actores locales que desarrollan otras actividades productivas en las mismas áreas. Las concesiones deberían considerar, por lo menos, la consulta oficial a los gobiernos regionales, los cuales están en la capacidad de aportar sugerencias para el adecuado desarrollo de las inversiones privadas en su territorio con visión sostenible y en un contexto de paz social.

Siglas y acrónimos usados

AACHCHP	Autoridad Autónoma de Cuenca Hidrográfica Chira Piura.
ANA	Autoridad Nacional del Agua.
ANGR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.
CAS	Contratos administrativos de servicios.
Cecobosque	Central de Comunidades Campesinas de Bosque Seco.
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
Ceplan	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.
Ceplar	Centro de Planeamiento Estratégico Regional.
Cipca	Centro de Investigación y Promoción del Campesinado.
Cofopri	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal.
Conam	Consejo Nacional del Ambiente.
Confiep	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas.
CooperAcción	Acción Solidaria para el Desarrollo.
CTR	Comisión Técnica Regional.
DCD	Decreto de consejo directivo.
DGOT	Dirección General de Ordenamiento Territorial.
DIT	Diagnóstico Integrado del Territorio.
DL	Decreto legislativo.
DR	Decreto regional.
DS	Decreto supremo.
EDA	Enfermedades diarreicas agudas.
EN-ZEE	Estrategia Nacional de ZEE.
ETI	Equipo Técnico Interdisciplinario.
ETP	Equipo Técnico Promotor.
FCPA	Fondo Contravalor Perú-Alemania.
FIAD	Asociación Fomento para la Investigación y Acción para el Desarrollo.
GRI	Gerencia Regional de Infraestructura.
GRPPAT	Gerencia Regional de Planificación, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial.

GRRNGMA	Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente.
GSAAC	Gestión Social del Agua y el Ambiente.
GTZ	Cooperación Técnica Alemana.
ha	Hectárea.
IC-LI	Asociación Ingeniería para la Cooperación.
IDH	Índice de desarrollo humano.
IGCH	Instituto de Gestión de Cuencas Hidrográficas.
IGN	Instituto Geográfico Nacional Peruano.
Imarpe	Instituto del Mar del Perú.
INC	Instituto Nacional de Cultura.
Ingemmet	Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico.
Internor	Junta de Coordinación Interregional del Norte y Oriente.
IRA	Infección respiratoria aguda.
Irager	Instituto Regional de Apoyo a la Gestión de los Recursos Hídricos.
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas.
Minagri	Ministerio de Agricultura y Riego.
Minam	Ministerio del Ambiente.
Minem	Ministerio de Energía y Minas.
msnm	Metros sobre el nivel del mar.
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
MTPE-PEEL	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo-Programa de Estadísticas y Estudios Laborales.
MVC	Ministerio de Vivienda y Construcción.
NCI	Naturaleza y Cultura Internacional.
ONG	Organización no gubernamental.
OR	Ordenanza regional.
OT	Ordenamiento territorial.
PBI	Producto bruto interno.

Siglas y acrónimos usados

PCM	Presidencia del Consejo de Ministros.
PDRC	Plan de desarrollo regional concertado.
PDRS	Programa de Desarrollo Rural Sostenible.
PDU	Plan de desarrollo urbano.
PEA	Población económicamente activa.
PEDN	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.
PIP	Proyecto de inversión pública.
POT	Plan de ordenamiento territorial.
Produce	Ministerio de la Producción.
PTR	Política territorial regional.
RD	Resolución directoral.
RDG	Resolución directoral general.
RER	Resolución ejecutiva regional.
RM	Resolución ministerial.
Senamhi	Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú.
Sernanp	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado.
SIAR	Sistema de Información Ambiental Regional.
SIG	Sistema de información geográfica.
SNI	Sociedad Nacional de Industrias.
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública.
SNMPE	Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía.
SNV	Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo.
Sunat	Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria.
UDEP	Universidad de Piura.
Unigecc	Unidad de Gestión de la Cuenca Binacional Catamayo-Chira.
UNP	Universidad Nacional de Piura.
ZEE	Zonificación Ecológica Económica.

GRUPO Propuesta CIUDADANA

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de:

Brot für die Welt