

EL PROCESO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN PIURA

Ronald Ruiz Chapilliquén

Con el apoyo de:

Brot
für die Welt

Editor:

Grupo Propuesta Ciudadana
Calle Baca Flor 194
Magdalena del Mar, Lima
Teléfonos: 264-1414 / 264-1418
www.propuestaciudadana.org.pe

Presidente del Directorio: Federico Tenorio Calderón
Coordinador Ejecutivo: Álvaro Campana Ocampo
Elaboración de contenidos: Ronald Ruiz Chapilliquén
Edición de publicación: Nelly Carrasco Camones
Diseño y diagramación: SINCO Diseño EIRL

Impreso por:

SINCO Diseño E.I.R.L.
Jr. Huaraz 449 Breña. Lima 5
sincoeditores@gmail.com

Primera edición, mayo 2017

Tiraje: 500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2017-05923

Índice

Introducción	5
1. Aspectos generales	7
2. Descripción de la Región Piura	7
3. Marco legal nacional y regional	8
4. Contexto político, social e institucional del ordenamiento y la gestión territorial en Piura	12
5. El concepto de ordenamiento territorial y la Política Territorial Regional	14
6. Los resultados de la ZEE con miras a una Política Territorial Regional	16
7. Los procedimientos participativos para la formulación de la Política Territorial Regional	17
8. Los principales planteamientos de la Política Territorial Regional y su futura utilidad y aplicación	17
Bibliografía	19

Siglas y abreviaturas utilizadas

AACHCHP	Autoridad Autónoma de la Cuenca Hidrográfica Chira Piura
Adesc	Asamblea de Delegados y Delegadas de la Sociedad Civil
Aecid	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
CAR	Comisión Ambiental Regional
Ceplan	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
Ceplar	Centro de Planeamiento Estratégico Regional
Cipca	Centro de Investigación y Promoción del Campesinado
Conam	Consejo Nacional del Ambiente
CTR	Comisión Técnica Regional
DCD	Decreto de consejo directivo
DGOT	Dirección General de Ordenamiento Territorial
DS	Decreto supremo
GRRNGMA	Gerencia Regional de Recursos Naturales y Medio Ambiente del Gobierno Regional Piura
GTZ	Cooperación Técnica Alemana
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
Irager	Instituto Regional de Apoyo a la Gestión de los Recursos Hídricos
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
Minam	Ministerio del Ambiente
NCI	Naturaleza y Cultura Internacional
OR	Ordenanza regional
PBI	Producto bruto interno
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PDRC	Plan de Desarrollo Regional Concertado
PDRS	Programa de Desarrollo Rural Integrado
PEDN	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional
PEDRC	Plan Estratégico de Desarrollo Regional Concertado
PIP	Proyectos de inversión pública
RD	Resolución directoral
RM	Resolución ministerial
SIG	Sistema de información geográfica
Sinaplan	Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SNV	Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo
ZEE	Zonificación ecológica y económica
ZMC	Zona marino-costera

Introducción

El ordenamiento territorial en el Perú aún tiene muchas incógnitas por resolver y, hasta ahora, solo las regiones han intentado dar algunas respuestas. De hecho, el peor problema de desorden territorial del país es el macrocefalismo de Lima, respecto al cual nadie se responsabiliza de tratar de manera integral. Se traslada así esta problemática, de manera disimulada, a las regiones para que ellas enfrenten al centralismo mediante fórmulas de retención de población y desarrollo regional con minúsculo apoyo central. De esta verdad no se habla, sino que se la oculta en discusiones de normas más o normas menos, con lo cual no se contribuye al desarrollo nacional.

La Región Piura, a solicitud de la sociedad civil, logró hacia el año 2006 incluir en el presupuesto participativo la demanda de conocer las potencialidades y limitaciones de su territorio. Producto de ello, en 2008 se logró contar con un presupuesto vía un proyecto de inversión pública de 1,890,000 soles. Tras ello, a principios de 2009 se constituyó un equipo técnico multidisciplinario y se nombró un coordinador para el desarrollo de capacidades para el ordenamiento territorial de Piura, cuyo producto sería la zonificación ecológica económica (ZEE). Gracias a esto, en los años 2009 a 2011 se desarrollaron los estudios básicos, el diseño de los modelos y la integración de los mismos. Luego, 2012 fue un agotador año de revisión y levantamiento de observaciones ante la Dirección General de Ordenamiento Territorial del Ministerio del Ambiente (DGOT-Minam). Finalmente, en 2013 se aprobó la ZEE mediante ordenanza regional (OR).

Esta OR menciona la ruta a continuar tras la aprobación de la ZEE, esto es, la formulación de una Política Territorial Regional, que debería ser insumida en el Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC). Aquí nuevamente Piura propone nuevas formas de enfrentar un tema de manera creativa e innovadora. A partir de 2014 se desarrollaron talleres participativos con los funcionarios públicos de los diversos sectores y de la sociedad civil para diseñar la Política Regional, con el apoyo de ProGobernabilidad, de la cooperación canadiense. La metodología para realizarlos consistió en conocer las oportunidades y dificultades de Piura sobre la base de sus recursos naturales identificados en la ZEE, trabajar con mesas temáticas especializadas, recoger los aportes diversos y discutir las políticas regionales que deben observarse para un desarrollo sostenible regional.

Finalmente, en 2015, se aprobó mediante una nueva OR la Política Territorial Regional de Piura. Como se conoce, entre las atribuciones de los gobiernos regionales, destaca la formulación de políticas para el desarrollo regional orientando y promoviendo su aplicación por los actores del territorio. Para mayor empoderamiento, esta OR propone que el PDRC emplee estas políticas, evitando elaborar un nuevo plan para el ordenamiento territorial. El PDRC es el más importante instrumento de planificación actual y cuenta incluso con respaldo presupuestal y financiero.

En el presente documento se expone el proceso piurano seguido desde la ZEE hasta su aprovechamiento político, el cual se considera una alternativa útil para promover el desarrollo regional al detallar las políticas específicas por ramas o sectores productivos y socioeconómicos. Consideramos que tenerlo en cuenta ayuda a trazar un camino viable para todos los gobiernos regionales a fin de que se utilicen los resultados de la ZEE de acuerdo a las atribuciones y funciones que les otorga la ley.

En relación a este tipo de procesos, corresponderá a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), al Minam y al Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan) elaborar una directiva para normarlos a nivel nacional sobre la base de la experiencia piurana.

1. Aspectos generales

La Región Piura muestra uno de los procesos más avanzados de ordenamiento territorial en el país al haber culminado la mesozonificación regional a escala 1:100,000 y estar actualmente culminando cuatro microzonificaciones —en Sullana, Morropón, Montero y San Miguel del Faique— a escala 1:25,000. Estos trabajos contribuyen con información biofísica y socioeconómica muy importante para la toma de decisiones tanto para las autoridades regionales y locales como para inversionistas, conservacionistas, académicos e investigadores, entre otros usuarios.

Para lograr estos avances, ha sido muy importante contar con el 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 este acuerdo se incluye como eje estratégico el impulso del ordenamiento territorial de la Región.

El inicio de la ZEE se debió a la conformación de un grupo promotor en el que confluyeron esfuerzos de la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Medio Ambiente del Gobierno Regional Piura (GRRNGMA), la entonces GTZ (Cooperación Técnica Alemana) y su Programa de Desarrollo Rural Integrado (PDRS), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid) con el Proyecto Binacional Catamayo Chira, SNV (Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo), Cipca (Centro de Investigación y Promoción del Campesinado), Irager (Instituto Regional de Apoyo a la Gestión de los Recursos Hídricos), AACHCP (Autoridad Autónoma de Cuenca Hidrográfica Chira Piura) y NCI (Naturaleza y Cultura Internacional), todas estas instituciones con sus especialistas, entre otros colaboradores. Posteriormente, se recogieron los lineamientos y orientaciones del entonces Consejo Nacional del Ambiente (Conam), hoy Ministerio del Ambiente (Minam), para avanzar con el proceso.

Fue este grupo promotor el impulsor del proceso de ZEE y el que inició la elaboración del primer compendio de cartografías de Piura en base SIG (Sistema de información geográfica) y orientó las actividades del proceso piurano. Por otra parte, gracias a que se compartieron experiencias internacionales, se pudieron aprender lecciones muy útiles, logrando dar un salto cualitativo en el conocimiento de la temática.

Posteriormente, la sociedad civil —dentro de ella, la Red Muqui— empezó a reclamar la oficialización del proceso, hasta que el Gobierno Regional Piura lo declaró de interés regional y puso

en marcha el Proyecto de Inversión Pública (PIP) de Desarrollo de Capacidades para el Ordenamiento Territorial.

La experiencia piurana muestra que, si se vinculan los estudios territoriales a su aplicación a la vida real, entonces se genera desarrollo sostenible, apoyando a la planificación territorial en la medida en que se proporciona información fidedigna y útil.

El proceso de ZEE fue largo y complicado, y ocurrió entre los años 2008 y 2012, siendo finalmente aprobado con una ordenanza regional en febrero de 2013. Luego de ello, se propuso una hoja de ruta en la que se destaca el proceso desde la perspectiva normativa y desde la relación de instrumentos utilizados a la par que otros para la planificación y la gestión, como el PDRC.

En el año 2015, finalmente, fue aprobada la Política Regional Territorial mediante ordenanza regional y con ello se completó la visión regional de ordenamiento territorial.

2. Descripción de la Región Piura

La Región Piura cuenta con 35,892.49 km², equivalentes al 3% del territorio total del Perú. Esta región está dividida en 8 provincias y tiene un total de 65 distritos. La Región Piura destaca por sus diversos pisos ecológicos, que van desde un rico mar Pacífico tropical hasta una porción de selva alta y su gran biodiversidad concentrada en zonas de flora y fauna.

El territorio del departamento posee diversos ecosistemas en costa, sierra y selva alta. En la costa: el mar de Piura, el litoral marítimo con los golfos de Sechura y Paita, la planicie costera con predominio de la formación desértica sobre los tablazos y pampas y el relieve de Amotape con sus bosques secos (60%); en la sierra: el relieve andino, con zonas yungas y quechuas, jalcas o punas y áreas de bosques nubosos en la cuenca superior del río Piura (40%); y finalmente, un área de selva alta en la cuenca del río Huancabamba.

En este espacio fisicogeográfico altamente heterogéneo y diversificado, la naturaleza presenta paisajes y ecosistemas muy especiales y diferentes, de alto valor. Asimismo, se debe señalar que los sistemas ecológicos del departamento están relacionados principalmente a rasgos geológicos asociados con suelos y procesos puramente cuaternarios. Así, la vegetación y la actividad humana (agricultura) se desarrollan en suelos cuaternarios que presentan desde menos de uno a varios metros de espesor, siendo las rocas duras, compactas y más

antiguas que el suelo suelto deleznable del cuaternario, en zonas donde no hay agricultura.

Se debe precisar que los sistemas ecológicos y productivos del departamento sufren una acción constante por efecto natural de la geodinámica externa, la cual se manifiesta en huaycos, deslizamientos, desprendimientos, reptaciones de suelos y migraciones de arena debido a la acción eólica, entre otros factores activos naturales.

Asimismo, si bien las condiciones climáticas del departamento de Piura son favorables durante todo el año, el territorio está expuesto a modificaciones en el ambiente en determinados periodos debido tanto a su ubicación en el Pacífico Ecuatorial Central, donde se presenta el evento recurrente de Oscilación del Sur Fenómeno El Niño, como a que se localiza en la zona tropical más expuesta al calentamiento global, lo que puede convertir las condiciones climáticas tradicionales en desastres naturales de gran magnitud, con efectos mayores en las poblaciones de condiciones más vulnerables y en situación de pobreza. Esto incide además en los ecosistemas de agua dulce, en zonas costeras y en ecosistemas marinos, influyendo también en la seguridad alimentaria y en la disminución de los recursos hídricos y, por ende, del caudal de los ríos.

De acuerdo a los resultados del estudio de ZEE, se han identificado problemas ambientales y socioambientales relacionados a la existencia de zonas que no están siendo aprovechadas en forma adecuada y conforme a su aptitud productiva. Así, existen en el territorio piurano áreas en las que se da contradicción entre el uso actual y las características de los suelos debido a los errados patrones productivos de la actividad económica que en ellos se realiza, lo que ha generado la degradación de los recursos naturales: suelos, cobertura vegetal y ecosistemas, causando procesos de desertificación, erosión, derrumbes, salinización y deforestación, entre otros. Estas áreas corresponden a 502,600.56 hectáreas, representando el 13.94% del territorio piurano.

Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en su documento “Estimaciones y proyecciones de población departamental” de noviembre de 2010, al presente año 2017 se proyecta una población departamental de 1,873,024 habitantes.

Luego de Lima, en la actualidad Piura es uno de los polos económicos más importantes del país, lo cual ha tenido como correlato que esta región sea la segunda con mayor población del país, albergando aproximadamente al 6% de la población total nacional.

La densidad poblacional del departamento es de 52.1 habitantes por kilómetro cuadrado (hab/km²). En cuanto a la relación entre población urbana y población rural, la mayoría de los piuranos vive en zonas urbanas (74.2%), tendencia que se viene acentuando desde hace una década, habiéndose duplicado desde el censo de 1981. La población rural, por su parte, se ha mantenido casi constante en términos absolutos desde hace tres décadas. El aumento de la población urbana ha ocurrido básicamente por las mejores oportunidades que ofrecen las capitales provinciales, principalmente Piura y Sullana, en el aspecto laboral, educativo y de salud.

3. Marco legal nacional y regional

De acuerdo al tema que nos ocupa, y empezando con la normativa a nivel nacional, dos aspectos de la Constitución Política del Perú promulgada en el año 1993 son relevantes. Primero, señala en su artículo 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. Segundo, en referencia a los niveles de gobierno, el artículo 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.

En cuanto a la normativa relacionada a recursos naturales y territorio, son varias las normas que queremos enfatizar. En el año 1997, 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 ordenamiento territorial a fin de evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados del suelo. Específicamente, la ley 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 1997, 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 artículo 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 articularon las temáticas de conservación y protección ecológica con el ordenamiento territorial y desde entonces el medio ambiente ha empezado a entenderse como consustancial al desarrollo y el crecimiento económico.

El reglamento de esta ley (Decreto Supremo [DS] N° 068-2001-PCM) establece que el ordenamiento territorial se basará en la ZEE. Es importante mencionar que en aquella oportunidad no se hizo mayor mención a otro insumo, más que a la ZEE, respecto al ordenamiento ambiental y territorial.

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 ordenamiento territorial ambiental en todo el país. Esta comisión estaba integrada por la PCM, el Conam, algunos ministerios y representantes de diversas instituciones estatales descentralizadas y de gobiernos locales. 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 ordenamiento territorial ambiental, lo cual no se evidenció mayormente en estos niveles de gobierno hasta el fin de la gestión del Presidente Ollanta Humala.

Por otra parte, el artículo 53° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27867), del año 2002, establece como funciones de los gobiernos regionales en materia ambiental y de ordenamiento territorial, entre otras: formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial, en concordancia con los planes de los gobiernos locales.

Un año después, en 2003, la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27783) estableció como competencias exclusivas de los gobiernos regionales en materia ambiental y territorial, entre

otras: planificar el desarrollo integral de su región y promover el uso sostenible de los recursos forestales y de la biodiversidad; y como competencias compartidas: la gestión sostenible de los recursos naturales y el mejoramiento de la calidad ambiental. Lamentablemente, los procesos de transferencia de funciones vitales en estas materias y los recursos asignados a estas competencias quedaron trancos, 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 a través de autorizaciones, licencias, concesiones y permisos sobre aspectos productivos en los que se asigna usos del territorio.

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

La Ley General del Ambiente (Ley N° 28611), de 2005, define en su artículo 20° que la planificación y el ordenamiento territorial 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 artículo 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 ordenamiento territorial en la planificación del desarrollo y se recalca el valor de la ZEE para la asignación de usos del territorio.

En el año 2006, se aprueba la directiva metodológica para la ZEE (Decreto de Consejo Directivo [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 quince gobiernos regionales que a la fecha cuentan con la ZEE aprobada y cuyos trabajos prácticos permitieron desarrollar las orientaciones generales de la metodología. Tales regiones mostraron el camino al

ordenamiento territorial en el país ante la incapacidad o falta de decisión política del nivel central para efectuar la ZEE nacional, como correspondería.

Luego, en el año 2008, se crea el Minam como la autoridad ambiental nacional, a través del Decreto Ley N° 1013. Entre sus funciones se encuentra la de establecer la política, criterios, herramientas y procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes. También se estipula que el Minam debe conducir el proceso de ordenamiento territorial.

El año siguiente, 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, 2009, el Minam inicia la elaboración de una guía nacional sobre ordenamiento territorial, realizando un esfuerzo por ir marcando las pautas del proceso de ordenamiento territorial. Esto, sin embargo, fue abandonado ante el cambio de gestión en el mencionado ministerio.

La Resolución Ministerial (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 ordenamiento territorial a nivel nacional y determina los principales incentivos a través de la planificación del territorio (planes de ordenamiento territorial y su relación con el sistema de inversiones públicas), control y monitoreo (con la ley sobre ordenamiento territorial) e información (con el Sistema Nacional de Información Ambiental), entre otros procesos. Este documento es de gran valor estratégico, sin embargo, no ha sido utilizado mayormente por el Minam para los procesos de ordenamiento territorial y solo se coloca como referencia en las exposiciones oficiales.

Algunos años después, la RM N° 135-2013-Minam aprobó la polémica “Guía metodológica para la elaboración de los instrumentos técnicos sustentatorios para el OT”, que intenta regular los instrumentos técnicos hacia el ordenamiento territorial, así como los procedimientos para su validación, actualizando y complementando la ZEE. Con esta RM se propone la realización de siete nuevos estudios, cuando recién se culminaba la ZEE, proponiendo un engorroso proceso para el ordenamiento territorial.

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 ordenamiento territorial basado en la información, los servicios ambientales ecosistémicos, la necesaria articulación entre los niveles de gobierno y los sectores, el reconocimiento de las iniciativas y la tolerancia y el diálogo social.

Posteriormente, el gobierno de Ollanta Humala aprobó en julio de 2014 la Ley N° 30230 y otras para dinamizar las inversiones. Esta ley define que la política de ordenamiento territorial se aprueba a través de un decreto supremo. Lo hace el Consejo de Ministros y ello es refrendado por su presidente y ya no el Minam. Además, declara que ni la ZEE ni el ordenamiento territorial definen usos del territorio. En aquel momento, la gestión del Minam expresaba que no puede entenderse el ordenamiento territorial como una herramienta aislada, única, exclusiva o excluyente, y menos como un mecanismo de otorgamiento de derechos, sino como uno de gestión integrada para la adopción de decisiones políticas.

En referencia a la normativa que corresponde más directamente al nivel regional, empezaremos mencionando la importancia del planeamiento y específicamente de los PDRC, que 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 su lado, 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. Su elaboración y ejecución, 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.

El artículo 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 inciso 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”.

La Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en su artículo 21° establece que es atribución del presidente regional (hoy gobernador regional) presentar ante el Consejo Regional el PDRC. Así mismo, en su artículo 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.

El DS N° 054-2011-PCM aprueba el Plan Bicentenario Perú al 2021, disponiendo que las entidades conformantes del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (Sinaplan) ajusten sus planes estratégicos a los objetivos estratégicos de desarrollo nacional previstos en el PEDN, denominado Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021. El DS N° 089-2011-PCM autoriza al 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, este instrumento 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 Sinaplan, 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 periodo señalado en el PDRC, el crecimiento sostenido de la región en términos económicos se traduzca en desarrollo territorial y humano, para beneficio de todos.

Dicha articulación es refrendada mediante la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 26-2014-Ceplan/PCD, que aprueba la Directiva N° 001-2014-Ceplan, directiva general del proceso de planeamiento estratégico del Sinaplan que constituye el primer documento técnico normativo que publica el Estado para regular el Sinaplan. De este modo, los sectores, gobiernos regionales, gobiernos locales, organismos constitucionalmente autónomos y el resto de entidades públicas cuentan con una metodología clara para la elaboración de sus planes estratégicos, permitiendo además su vinculación con el Sinaplan.

El Ceplan afirmó que esa directiva constituye un cuerpo normativo integrado y flexible que orientará a los funcionarios públicos en la forma de realizar el planeamiento estratégico y que moderniza el planeamiento estratégico, incorporando la prospectiva y la anticipación estratégica como elementos claves en el proceso de planeamiento. Además, presenta una metodología estandarizada de planeamiento estratégico para todo el sector público y fomenta el fortalecimiento de las capacidades de los gestores públicos en planeamiento estratégico. La directiva es de aplicación obligatoria para todas las entidades del sector público, convirtiéndose en un documento flexible que les permitirá generar información para la toma de decisiones de gestión.

Cabe mencionar que en el caso de Piura se cuenta con el novedoso y útil Acuerdo Regional Piura, el cual expresa lineamientos de largo plazo para el periodo 2007-2021. Para lograrlo, 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 periodo.

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 otras 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.

Más adelante, 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, visión que propone —entre otros aspectos— institucionalizar y profundizar el ordenamiento territorial 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 el ordenamiento territorial.

La OR N° 261-2013/GRP-CR, por su parte, el año 2013 aprobó la Meso-ZEE del Departamento de Piura. Esta ordenanza dispone la utilización de la ZEE como base del ordenamiento territorial a través de los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial en 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 ordenamiento territorial 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 ordenamiento territorial regional. El principal responsable

para esta tarea es el Centro de Planeamiento Estratégico Regional (Ceplar).

Durante el proceso electoral de 2014 para la elección de autoridades regionales y municipales, los candidatos a la Presidencia del Gobierno Regional de Piura, con el propósito de alcanzar un desarrollo humano inclusivo y sostenible para el periodo de gestión 2015-2018, suscribieron el Pacto Político por la Gobernabilidad Piura 2015-2018, asumiendo compromisos para alcanzar metas que se consignan en cada una de las prioridades identificadas en las dimensiones del desarrollo. Este Pacto Político es un documento que se enmarca en las políticas del Acuerdo Regional Piura 2007-2021, en el Plan Estratégico de Desarrollo Regional Concertado (PEDRC) Piura 2013-2016, así como en los diferentes planes sectoriales que expresan un proceso de participación.

El Pacto Político fue promovido por el Colectivo por la Gobernabilidad Regional y fue consensuado previamente a partir de un proceso de información, diálogo y concertación con distintas redes y organizaciones de la región, concertación que se definió en la V Convención de la Sociedad Civil, realizada el 29 de agosto de 2014. El Colectivo por la Gobernabilidad Regional está integrado por representantes de organizaciones e instituciones que participan activamente en tres plataformas: Asamblea de Delegados y Delegadas de la Sociedad Civil (Adesc), Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza y Grupo Impulsor de la Convención de Sociedad Civil. El pacto fue aprobado por el actual gobernador regional de Piura, Reynaldo Hilbck Guzmán, el viernes 13 de febrero de 2015, en presencia de los representantes del Colectivo por la Gobernabilidad Regional, conforme consta en el acta correspondiente. Cada semestre este pacto es evaluado en su cumplimiento de compromisos y fijación de metas.

4. Contexto político, social e institucional del ordenamiento y la gestión territorial en Piura

La creación de los gobiernos regionales constituyó una novedad hace más de una década en el escenario político regional. De hecho, ello promueve la creación de movimientos regionales y también de nuevos liderazgos y propuestas renovadoras del desarrollo con una visión desde lo local. La sociedad civil encuentra en este escenario no solo la oportunidad de alcanzar sus propuestas a los gobernantes regionales sino también de vincularse a la gestión vía el Pacto Político de Gobernabilidad y

su seguimiento. Por ello, la instancia regional es un positivo canal de transmisión entre gobernantes y gobernados.

En esta interrelación la novedad es que antes no existía una instancia así, dado que ahora lo nacional no está sujeto a mayor intervención desde las poblaciones locales, salvo excepciones de demandas sociales selectivas y masivas que obligan a la presencia de las autoridades nacionales, como la PCM, ministerios e instituciones descentralizadas. Hoy, para bien o para mal, los conflictos de todo tipo, incluso los generados por el centralismo limeño, culminan en las puertas del Gobierno Regional, exigiendo respuesta o apoyo a los reclamos. El rol de enlace de los reclamos locales con el nivel central es parte de una función de los gobiernos regionales.

Por ello, el avance del proceso de ZEE no puede sino entenderse desde un contexto regional favorable tanto a la intervención gubernamental en este nivel como a la posibilidad abierta para la participación de la sociedad civil en sus propuestas para con el desarrollo regional. Ello ha implicado, desde la conformación del Grupo Promotor, la creación de la Comisión Técnica Regional (CTR) de ZEE con la participación de las principales instituciones regionales públicas y privadas; y también el desarrollo de talleres descentralizados en provincias y distritos y la discusión alturada de los criterios para su formulación por los principales especialistas de cada temática.

Encontrar la ruta posterior a la culminación de la ZEE no fue muy complicado. La necesidad de aprovechamiento de la información biofísica y socioeconómica producida, las competencias del Gobierno Regional en materia de formulación de políticas, la articulación a los lineamientos nacionales del Minam existentes, todo ello sugirió una propuesta de avance. Con el apoyo de la cooperación canadiense a través de ProGobernabilidad y la consultora María Luisa Varillas, se preparó unos términos de referencia y se avanzó en el siguiente paso: elaborar de manera participativa una Política de Ordenamiento Territorial Regional. Como se ha mencionado, la OR N°261-2013/GRP-CR aprueba la Meso-ZEE del Departamento de Piura y dispone la utilización de la ZEE como base del ordenamiento territorial a través de los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial departamental, 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 ordenamiento territorial para su inclusión en la planificación regional. Definitivamente, esta fue la innovación en términos de políticas regionales y es la ruta que otros gobiernos regionales pueden seguir tras la conclusión de su ZEE.

Como se ha dicho, la política fue trabajada de manera participativa con las principales instituciones de Piura que sobre la base de los resultados del estudio definieron las propuestas y acciones prioritarias que se deben realizar para utilizar el territorio de mejor manera, tanto desde el punto de vista productivo como ambiental y social.

A continuación y de manera resumida, se presenta el proceso de ordenamiento territorial realizado en Piura:

- 2008 (desde junio): elaboración del perfil y del expediente técnico del PIP; asignación presupuestal anual; diseño de la estrategia de desarrollo del proyecto por el Equipo Promotor; designación del coordinador del proyecto; realización de talleres descentralizados en cada provincia para la sensibilización, difusión y comunicación; adquisición de equipos, software e imágenes satelitales (Aster: tres bandas con 15 metros de resolución, seis bandas con 15 metros de resolución, cinco 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 equipo técnico interdisciplinario; realización de trabajo de campo por transectos; recopilación de información primaria y secundaria, bibliográfica y cartográfica, debidamente registrada y actualizada; creación de la geodata base; desarrollo de información de capas temáticas biofísicas y socioeconómicas, respaldadas con sus respectivas memorias descriptivas; capacitación y asesoría a técnicos regionales y locales; realización de una consultoría sobre capacidad de uso mayor de la tierra; reactivación de la CTR-ZEE; suscripción de un 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 los 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 la ordenanza regional de aprobación de la ZEE; elaboración de lineamientos estratégicos para el ordenamiento territorial; 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 Ordenamiento Territorial; inicio de los estudios especializados solicitados por el Minam; inserción de la información de la ZEE en el PEDRC 2013-2016.
- 2014: realización de consultoría para culminar los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial, con apoyo de ProGobernabilidad; diseño del convenio EcoEuroTrade con el Minam y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para avanzar las ZEE distritales en Morropón, Huancabamba y Sullana y en la Provincia de Ayabaca; creación del Ceplar. Esto último ha otorgado el liderazgo al Gobierno Regional para la fase de ordenamiento territorial, 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 Resolución Directoral [RD] N° 007-2013-EF/63.01 que aprueba el anexo 22 de contenidos mínimos específicos, CME, de la RD N° 008-2012-EF/63.01) e incorporar los instrumentos metodológicos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).
- 2015-2016: inclusión de la ZEE y los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial en el PDRC; difusión de dichos lineamientos; desarrollo de acciones prioritarias consideradas en los lineamientos; culminación de las microzonificaciones en cuatro distritos.

5. El concepto de ordenamiento territorial y la Política Territorial Regional

La definición oficial señala que el ordenamiento territorial es una política de Estado, un proceso político y técnico-administrativo de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos para la ocupación ordenada y el uso sostenible del territorio, la regulación y promoción de la localización y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, las actividades económicas, sociales y el desarrollo

físico-espacial sobre la base de la identificación de potenciales y limitaciones, considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos. Asimismo, el ordenamiento territorial hace posible el desarrollo integral de la persona como garantía para una adecuada calidad de vida.

Por su parte, la ZEE se entiende como el resultado de un proceso técnico-participativo, dinámico y flexible que sirve para la identificación de las diferentes alternativas de uso sostenible sobre un territorio determinado, proceso basado en la evaluación temporal de las potencialidades y limitaciones que posee un territorio, utilizando en ella criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales. Una vez aprobada la ZEE, se convierte en un instrumento técnico y orientador para el uso sostenible de un territorio y de sus recursos naturales.

La finalidad de la ZEE es orientar la toma de decisiones sobre las mejores alternativas de usos del territorio, considerando las necesidades de la población que la habita y en armonía con el ambiente. La ZEE es uno de los instrumentos de diagnóstico útiles para la elaboración de planes, programas y proyectos a desarrollarse en el marco de una política territorial que tiene como finalidad el ordenamiento territorial.

El estudio de ZEE de Piura, como ya se señaló, ha sido aprobado por las instancias competentes mediante la OR N° 261-2013/GRP-CR del 21 de marzo del 2013, razón por la cual se constituye en un poderoso instrumento para la gestión territorial del departamento.

Para el cumplimiento de los objetivos del estudio de ZEE, se ha diseñado la Política Territorial Regional de Piura, documento elaborado por la Comisión Intergerencial de Piura, cuyo soporte es el estudio de ZEE, instrumento técnico que sirve de base para identificar la coherencia y articulación de las políticas y los planes de desarrollo nacional-sectorial con las políticas del Acuerdo Regional y el PEDRC Piura 2013-2016 y los planes de los gobiernos locales de la Región. Este documento responde a las funciones y atribuciones conferidas al Gobierno Regional de Piura por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867, entre las que señala: formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial.

Las políticas del Acuerdo Nacional en las que se inscribe esta Política Territorial Regional, y que son recogidas por ella, son las vinculadas al logro del desarrollo humano sostenible en el territorio piurano. Entre estas, se ha considerado:

- La decimonovena política de Estado sobre desarrollo sostenible y gestión ambiental, que establece el compromiso

de integrar la política nacional ambiental con las políticas económicas, sociales y culturales para el ordenamiento territorial, a fin de contribuir a superar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible del Perú.

- Las dos últimas políticas del Acuerdo Nacional, aprobadas a fines del año 2013: por un lado, la trigésimo tercera Política de Estado sobre los recursos hídricos, mediante la cual se establece el compromiso de cuidar el agua como patrimonio de la Nación y como derecho fundamental de la persona humana y el acceso al agua potable, imprescindible para la vida y el desarrollo humano de las actuales y futuras generaciones;
- Y, por otro lado, la trigésimo cuarta política de Estado sobre el ordenamiento y la gestión territorial, mediante la cual se establece el compromiso de impulsar 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.

A nivel nacional, el Plan Nacional de Desarrollo Estratégico del territorio peruano, al cual se articulan las políticas y los planes sectoriales y regionales, se encuentra plasmado en el PEDN al 2021, elaborado por el Ceplan, en el cual se hace referencia a los estudios de ZEE liderados por el Minam y los gobiernos regionales desde el año 2009. En el PEDN se expresa que los beneficios del patrimonio natural explican más del 20% del Producto bruto interno (PBI) nacional, calculado a través del aporte de los sectores vinculados directa e indirectamente al aprovechamiento de los recursos naturales y la diversidad biológica. Asimismo, el Minam estableció los lineamientos de política para el ordenamiento territorial.

La planificación del territorio ha sufrido de visiones sectoriales y desarticuladas que no se han detenido a pensar acerca de la estrecha relación causa-efecto que se da como producto de las condiciones y de la intensidad del desarrollo de nuestras actividades productivas (extractivas y de transformación) sobre el medio geográfico —del cual muchas veces hemos extraído la materia prima hasta casi agotarlo o depredarlo—. Tal territorio es también en donde desarrollamos nuestras actividades productivas y de servicio, y al mismo tiempo es el lugar en donde vivimos. Esto normalmente no lo tenemos en cuenta y menos aún, la relación que existe entre los organismos vivos de características singulares y la particularidad de las condiciones del medio físico en donde exclusivamente se desarrollan y habitan: los denominados ecosistemas, unos más frágiles que otros, que en muchos casos presentan fuertes alteraciones por prácticas inadecuadas. Ejemplo de esto son los manglares, el bosque seco tropical en la costa norte del país y el bosque de la

selva alta, que vienen sufriendo presiones que están poniendo en riesgo su integridad.

El Minam presentó el año 2010 el documento “Lineamientos de política para el ordenamiento territorial”, aprobado por RM N° 026-2010-Minam, con el objetivo de articular las diversas políticas sectoriales que repercutirían en el ordenamiento territorial, así como para orientar el accionar de los gobiernos regionales y locales para el cumplimiento eficiente de sus funciones en esta materia, de tal manera que permita prevenir y resolver los problemas críticos relacionados con la inadecuada ocupación y el uso del territorio, problemas que obstaculizan el anhelado desarrollo territorial humano sostenible.

A nivel regional, Piura cuenta con el ya mencionado Acuerdo Regional 2007-2021, el cual establece compromisos y acuerdos políticos regionales de largo aliento. Entre los acuerdos internos regionales se señala el desarrollo de cinco ejes estratégicos de largo plazo y sus respectivos lineamientos, de los cuales el eje Ordenamiento Territorial y Gestión del Riesgo y el eje Desarrollo Económico —en base a la productividad— se utilizaron con mayor énfasis en el desarrollo de la Política Territorial Regional debido a que los lineamientos de estos ejes se vinculan con el uso de los recursos del territorio y pueden ser analizados sobre la base de las unidades de ZEE de Piura.

El PEDRC Piura 2013-2016, por su parte, define el rumbo, pero deja espacio para que cada una de las opciones del Gobierno Regional o de los gobiernos locales, perfilen las características propias de gobierno sobre la base de los grandes lineamientos establecidos en ese documento. El PEDRC Piura 2013-2016 es, finalmente, la guía para la concertación de las políticas públicas para el departamento.

Con la nueva directiva del Ceplan, el PDRC es el instrumento en donde se reflejan las políticas públicas concertadas, constituyéndose prácticamente en el soporte técnico consensuado en donde se expresan las ideas de políticas hechas lineamientos, que en la mayoría de casos tienen una base territorial regional de soporte de las propias políticas y de los programas y proyectos, por lo que se hace necesario identificar aquellas que son factibles de abordar y evaluar sobre la base de la ZEE para su inclusión en el instrumento de Política Territorial Regional de Piura. La experiencia piurana vislumbra que el enfoque territorial es transversal al PDRC y que sobre la base de sus potencialidades y limitaciones se puede efectuar una planificación más efectiva y real.

En mayo de 2015, mediante OR N° 316-2015/GRP-CR se aprobaron los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial de la Región Piura, documento basado en la

OR N° 261-2013/GRP-CR, que aprobó la Meso-ZEE del Departamento de Piura, y en la OR N° 262-2013/GRP-CR, que aprobó el PEDRC Piura 2013-2016. Se encarga entonces a la Gerencia General Regional, en coordinación con la GRRNGMA y el Ceplar, la implementación de dicha OR N° 316-2015/GRP-CR, informando a la Secretaria del Consejo Regional las acciones para dicho fin. Corresponde al Ceplar, la inclusión de los lineamientos aprobados en el artículo 1, dentro del proceso de planeamiento estratégico del Gobierno Regional Piura para la actualización del PDRC.

6. Los resultados de la ZEE con miras a una Política Territorial Regional

Los resultados finales de la ZEE de Piura muestran lo siguiente:

- La mayor proporción del territorio piurano es apta para la producción (59.12%) debido a sus pisos ecológicos y la biodiversidad existente.
- Para soportar esa producción, la Región tiene un corazón ecológico en el 22.3% del territorio que se debe cuidar y proteger porque brinda sus servicios ambientales.
- Existe un 2.91% de territorio que requiere un tratamiento especial por la presencia del pasado histórico por conservar y sus altos valores productivos en contradicción.
- Se necesita recuperar el 13.4% del territorio degradado por diversas acciones antrópicas.
- Existe un 1.74% de territorio apto para la expansión urbano-industrial.
- La Región Piura tiene un gran potencial socioeconómico por desarrollar.

En base a estos resultados, se proponen de manera estructurada los siguientes objetivos, que corresponden a un adecuado aprovechamiento del potencial del territorio y a la reducción de sus limitaciones:

- Objetivo 1: promover y facilitar en el 59.12% del territorio del departamento de Piura apto para la producción el aprovechamiento sostenible y diversificado de los recursos naturales renovables y la gestión responsable de los recursos naturales no renovables, en concordancia con el medio

ambiente y con licencia social, generando una redistribución equitativa de los beneficios en favor de la población piurana y del país.

- Objetivo 2: proteger y conservar el 22.3% del territorio departamental de Piura con alto valor bioecológico, en sus componentes de flora y fauna, manteniendo los procesos ecológicos fundamentales y su interrelación con los ecosistemas que los acogen.
- Objetivo 3: desarrollar estrategias especiales para el 2.91 % del territorio del departamento de Piura, integrado por áreas de alto valor histórico-cultural y zonas de confrontación entre uso agrícola, valor bioecológico, zona urbana de riesgo y potencial minero, lo que requiere licencia socioambiental.
- Objetivo 4: promover la recuperación del 13.94 % del territorio del departamento de Piura que presenta ecosistemas degradados y contaminados y, sobre todo, sobreuso de sus aptitudes y/o mal uso de los recursos por acción antrópica; y dar tratamiento resolutivo a las divergencias territoriales.
- Objetivo 5: promover el uso ordenado y seguro en el 1.74% de territorio de zonas urbano-industriales, en concordancia con los planes de desarrollo urbano de los gobiernos locales, facilitando la gestión municipal.
- Objetivo 6: aprovechar el potencial socioeconómico del Departamento de Piura, basado en su capital natural, sociocultural, financiero y de infraestructura económica.

Estos seis objetivos se han construido sobre la base de la evaluación de las categorías de uso, en conformidad con las potencialidades, limitantes, oportunidades y restricciones que hoy en día se observan en el territorio departamental de Piura, con la finalidad de identificar las limitantes para implementar estrategias para su protección, conservación o recuperación y de buscar otras alternativas y oportunidades de desarrollo territorial en estos espacios geográficos. Se trata de que las limitantes no sean un obstáculo, sino más bien un reto, para que a través de la innovación acorde al territorio se procure el desarrollo territorial de Piura. Asimismo, se busca identificar aquellas potencialidades que posee Piura en cuanto a medio físico-biológico y socioeconómico, para dar impulso a otros procesos de desarrollo territorial e identificar las ventajas comparativas y competitivas que ofrece el territorio departamental.

Los objetivos antes mencionados están alineados y concordados con los objetivos y lineamientos de política nacional-sectorial y regional vigentes.

7. Los procedimientos participativos para la formulación de la Política Territorial Regional

Todo el proceso de desarrollo de la formulación de la Política Territorial Regional se hizo de manera participativa mediante talleres en los cuales se invitó a los principales representantes de la sociedad civil para recibir sus aportes. En cada sesión se fueron revisando las propuestas de política según la temática respectiva. De esta manera, se aseguraba la percepción de la población sobre el aprovechamiento del potencial del territorio y la reducción de las limitaciones, con visión ambiental y equidad social.

La gestión adecuada del territorio es responsabilidad conjunta del Estado y la población, por ello se promovió la activa participación de las organizaciones de la sociedad civil en cada fase del proceso, con el propósito de garantizar la viabilidad del ordenamiento territorial. Por otra parte, para una adecuada participación, se realizó la difusión de la información necesaria. Desde Piura, se considera que, en general, se debe promover la conciencia nacional para un adecuado ordenamiento territorial del país, en particular para enfrentar el macrocentralismo limeño.

Cada uno de los objetivos arriba señalados se trabajaron mediante talleres en los cuales, según las temáticas, iban agrupándose las instituciones y los especialistas para diseñar los lineamientos y acciones prioritarias. Esto permitió recibir los aportes específicos para complementar los objetivos fijados y constituye uno de los valores de la propuesta, en la línea de promover el desarrollo de la participación ciudadana, la cultura y la conciencia ambiental, así como el enfoque intercultural y el ordenamiento territorial correspondientes a los tres niveles de organización de la gestión del territorio: nacional, regional y local. Los aportes fueron en la línea de promover diversas instituciones de investigación priorizando estudios orientados a ampliar el conocimiento de las potencialidades y limitaciones del territorio y de sus recursos naturales; asimismo, buscando generar tecnologías apropiadas para el uso y manejo de los ecosistemas y recursos naturales, a fin de incorporar nuevas opciones productivas que mejoren la competitividad de los territorios.

Por otra parte, se espera que el Minam, en coordinación con la Secretaría de Descentralización de la PCM, promueva el desarrollo de capacidades institucionales en el ámbito de los gobiernos regionales y locales en materia de ordenamiento

territorial. Además, este ministerio, en coordinación con el Comité Técnico Consultivo de Ordenamiento Territorial, deberá promover un sistema de gestión sobre el ordenamiento territorial, tratando de buscar complementariedad y la construcción de sinergias entre instituciones con la finalidad de institucionalizar el proceso de ordenamiento territorial y garantizar el logro de los resultados esperados dentro de los plazos previstos.

Entre las acciones priorizadas de manera participativa, destacan aquellas destinadas a desarrollar programas de capacitación y entrenamiento permanente y especializado al personal y funcionarios de los gobiernos regionales y locales, instituciones públicas y universidades, que constituirán los equipos técnicos en temas relacionados con planificación estratégica, metodologías participativas e implementación del ordenamiento territorial, elaboración de ZEE, manejo de sistemas de información geográfica, análisis de riesgos, monitoreo de la ejecución del plan de ordenamiento territorial, monitoreo del uso y ocupación del espacio, entre otros. En este aspecto, el Gobierno Regional Piura ha llevado a cabo una serie de capacitaciones referidas al tema ambiental y territorial a través de la Comisión Ambiental Regional (CAR), sus diferentes grupos de trabajo y los eventos descentralizados a nivel de municipalidades provinciales.

8. Los principales planteamientos de la Política Territorial Regional y su futura utilidad y aplicación

Sobre la base de la ZEE y el trabajo participativo, se distinguieron no solo los objetivos para el adecuado desarrollo territorial sino los lineamientos y las acciones prioritarias correspondientes.

Dado el gran potencial productivo de Piura, y siguiendo el primer objetivo que surge como resultado de la ZEE, se propone promover y facilitar el aprovechamiento sostenible y diversificado de los recursos naturales renovables y la gestión responsable de los recursos naturales no renovables, en concordancia con el medio ambiente y con licencia social, generando una redistribución equitativa de los beneficios en favor de la población piurana y del país.

Para ello, es necesario promover el uso diversificado y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales

renovables sin afectar los ecosistemas y contribuyendo al mejoramiento de la calidad de vida de la población piurana, prioritariamente del sector rural. Esto no es posible sin consensuar y concertar una utilización y gestión responsable de los recursos naturales no renovables que no afecten al medio ambiente, con obtención de la licencia social y generando beneficios para las poblaciones y comunidades circundantes y el país en general. Con ello se generan las condiciones para otorgar mayor valor agregado a la producción agropecuaria, forestal, industrial, pesquera, acuícola, minera e hidrocarburífera. Esto implica promover la puesta en valor del recurso turístico basado en el paisaje y la belleza natural, la biodiversidad y los valores históricos culturales del departamento de Piura. Además, no debe olvidarse el insumo fundamental de la región: el agua; por ello, se debe promover la gestión integrada del recurso hídrico y de las diferentes formas de energía no convencional existentes en el departamento de Piura, para afianzar el desarrollo regional. Todo esto será posible en la medida en que se fortalezcan capacidades en las organizaciones y comunidades para la gestión y el aprovechamiento sostenible y sustentable de los recursos naturales y paisajísticos.

La base productiva de Piura no sería posible sin aludir al segundo objetivo, es decir, proteger y conservar el territorio departamental, que tiene un alto valor bioecológico, en sus componentes de flora y fauna, manteniendo los procesos ecológicos fundamentales y su interrelación con los ecosistemas que los acogen.

Para ello es necesario conservar la riqueza de la biodiversidad de flora y fauna y su especial disponibilidad como posible recurso de uso sustentable. Se debe dar protección especial a las zonas de páramo y bosque de neblina, en particular a sus endemismos, procurando así la disminución del grado de vulnerabilidad existente, sobre todo por acción antrópica, promoviendo el aprovechamiento de sus servicios ambientales. El mecanismo creado a través del Sistema Regional de Áreas de Conservación implica conservar las áreas naturales protegidas y promover el establecimiento de áreas de conservación regional y privadas que contengan un alto nivel de valor en biodiversidad. En particular, se debe promover la protección y conservación de las cabeceras de cuencas para asegurar una disponibilidad hídrica que permita la subsistencia de los ecosistemas del departamento. La riqueza hidrobiológica de Piura exige proteger los bancos de germoplasma de la Zona marino-costera (ZMC), los cuales albergan abundante riqueza ictiológica, plancton y biodiversidad de mamíferos y aves, para su conservación y aprovechamiento de manera sostenible. La propuesta de Reserva Nacional del Mar Pacífico Tropical es básica para esta protección.

Hay zonas en Piura que requieren desarrollar estrategias especiales, como señala el tercer objetivo, debido a que presentan áreas de alto valor histórico-cultural y otras con altos niveles de confrontación entre uso agrícola, valor bioecológico, zona urbana de riesgo y potencial minero. En estas zonas, se requiere licencia socioambiental previa para evitar conflictos a futuro.

Frente a ello, hay que poner en valor las áreas arqueológicas e histórico-culturales y la riqueza gastronómica para su aprovechamiento turístico, así como desarrollar estrategias de concertación y consenso para el tratamiento de las zonas en conflicto por uso y aprovechamiento del territorio mediante el diálogo y la negociación entre todos los actores involucrados. Esto implica diferenciar las estrategias y políticas de desarrollo social con inclusión y equidad en función de la caracterización cultural realizada: urbano-rural, costeño-andina y de litoral marino-costero.

Por otro lado, es necesario recuperar el territorio del departamento de Piura, que presenta ecosistemas degradados y contaminados por sobreuso de sus aptitudes debido a la acción antrópica, dándole tratamiento resolutivo a las divergencias territoriales.

En concordancia con el cuarto objetivo, es urgente ejecutar programas y/o proyectos de recuperación de ecosistemas degradados por el sobreuso de los recursos y promover otros para la conservación del agua, cauce y franja marginal de los ríos y quebradas para enfrentar la contaminación; también se requiere avanzar con la resolución de las divergencias por delimitación territorial y promover la cultura ambiental para la conservación de los ecosistemas y el manejo y uso de los recursos naturales.

Se requiere el uso ordenado y seguro en zonas urbano-industriales, teniendo en cuenta el objetivo 5, en armonía con los planes de desarrollo urbano de los gobiernos locales, facilitando la gestión municipal.

Para ello, se debe: incentivar en los gobiernos locales la formulación e implementación de planes de desarrollo urbano; aplicar el enfoque de gestión de riesgo en la ocupación que realizan los asentamientos humanos e industriales, sobre todo aquellos vulnerables a inundaciones pluviales; promover y desarrollar programas y/o proyectos que mitiguen los impactos de los procesos de geodinámica externa (erosión de laderas, sedimentación, deslizamientos) e impulsar los planes de prevención y contingencia ante inundaciones, sequías, heladas y otros eventos extremos; promover la reubicación de los asentamientos humanos y/o de actividades económicas

localizadas en zonas de alto riesgo. Todo esto significa desarrollar una cultura de prevención a través de la incorporación transversal de la gestión de riesgo para todas las actividades productivas y de ocupación de los espacios, así como el proceso de ocupación y uso del territorio con criterios económicos, ambientales, sociales, culturales, políticos y de seguridad física. En el caso de áreas urbanas e industriales de Piura, se debe promover la gestión ambiental y el saneamiento, y sobre todo la gestión y el manejo de los residuos sólidos en los asentamientos humanos y en las actividades económicas del departamento.

Finalmente, siguiendo el objetivo 6, se debe aprovechar el potencial socioeconómico del departamento de Piura, basado en su capital natural, sociocultural, financiero y de infraestructura económica.

Esto significa: desarrollar capacidades de la sociedad civil organizada que permitan el aprovechamiento sostenible y la gestión responsable de sus recursos naturales mediante un

eficiente apoyo estatal; articular la infraestructura económica de la costa con la zona andina de Piura, potenciando el mejor aprovechamiento del territorio y facilitando el acceso de las poblaciones rurales a los mercados y servicios públicos; desarrollar las capacidades de la población de la ZMC para el aprovechamiento de los recursos, contribuyendo a mejorar la calidad de vida; ayudar a elaborar y desarrollar estrategias adecuadas, tanto de comunicación —a fin de lograr un mayor compromiso e involucramiento en el proceso de ordenamiento territorial— como de concertación y consenso para la conservación de los recursos naturales y su aprovechamiento sostenible; y, finalmente, promover la inclusión mediante la protección y el respeto al patrimonio cultural vivo. Todo lo anterior implica articular la gestión pública y privada para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en beneficio de las generaciones futuras del territorio departamental y también desarrollar una cultura educativa de gestión de riesgos vinculada a todas las actividades productivas y de ocupación de los espacios territoriales.

Bibliografía

Acuerdo Nacional, “La política del Estado peruano: ordenamiento y gestión territorial”; Lima, abril de 2014.

Ceplan, “Plan estratégico de desarrollo nacional al 2021”; Lima, marzo de 2011.

Colectivo por la Gobernabilidad Piura, “Pacto político por la gobernabilidad regional Piura 2015-2018”; Piura, agosto de 2014.

Gobierno Regional Piura, “La zonificación ecológica económica (ZEE) de la Región Piura”; Piura, noviembre de 2012.

Gobierno Regional Piura, “Plan estratégico de desarrollo regional concertado de Piura 2013-2016”; Piura, enero de 2013.

Gobierno Regional Piura, “Lineamientos para el ordenamiento territorial de la Región Piura”; Piura, mayo de 2015.

Gobierno Regional Piura, “Sistema de Información Ambiental Regional. SIAR”; Piura, s. f.; <http://siar.regionpiura.gob.pe/>

Minam, “Lineamientos de política para el ordenamiento territorial”; Lima, mayo de 2013.

Ruiz, Ronald, “Zonificación ecológica económica de la Región Piura. Estudio de la situación, utilidad y pasos a seguir en el proceso”; Lima, agosto de 2014.

Ronald Ruiz Chapilliquén

Ingeniero Industrial de la Universidad de Piura, institución en la que también desarrolló una maestría en Ingeniería Ambiental. Tiene un postgrado en Planificación Nacional del Desarrollo en la Universidad Nacional de Ingeniería.

Participa como profesor invitado en diversas universidades del país en temas de ordenamiento territorial, evaluación de impacto ambiental, cuencas hidrográficas, institucionalidad, ética y políticas del agua.

Actualmente, es Gerente Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente en el Gobierno Regional Piura y consultor ambiental en diversos organismos de cooperación internacional.

SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA



Instituto de Estudios Peruanos - IEP



Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - DESCO



Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA



Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES



Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación - CEDEP



Asociación Arariwa



Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas" - CBC



Centro de Estudios para el Desarrollo Regional - CEDER



Centro Ecueménico de Promoción y Acción Social Norte - CEDEPAS Norte



Centro de Investigación Social y Acción Popular - ALTERNATIVA