



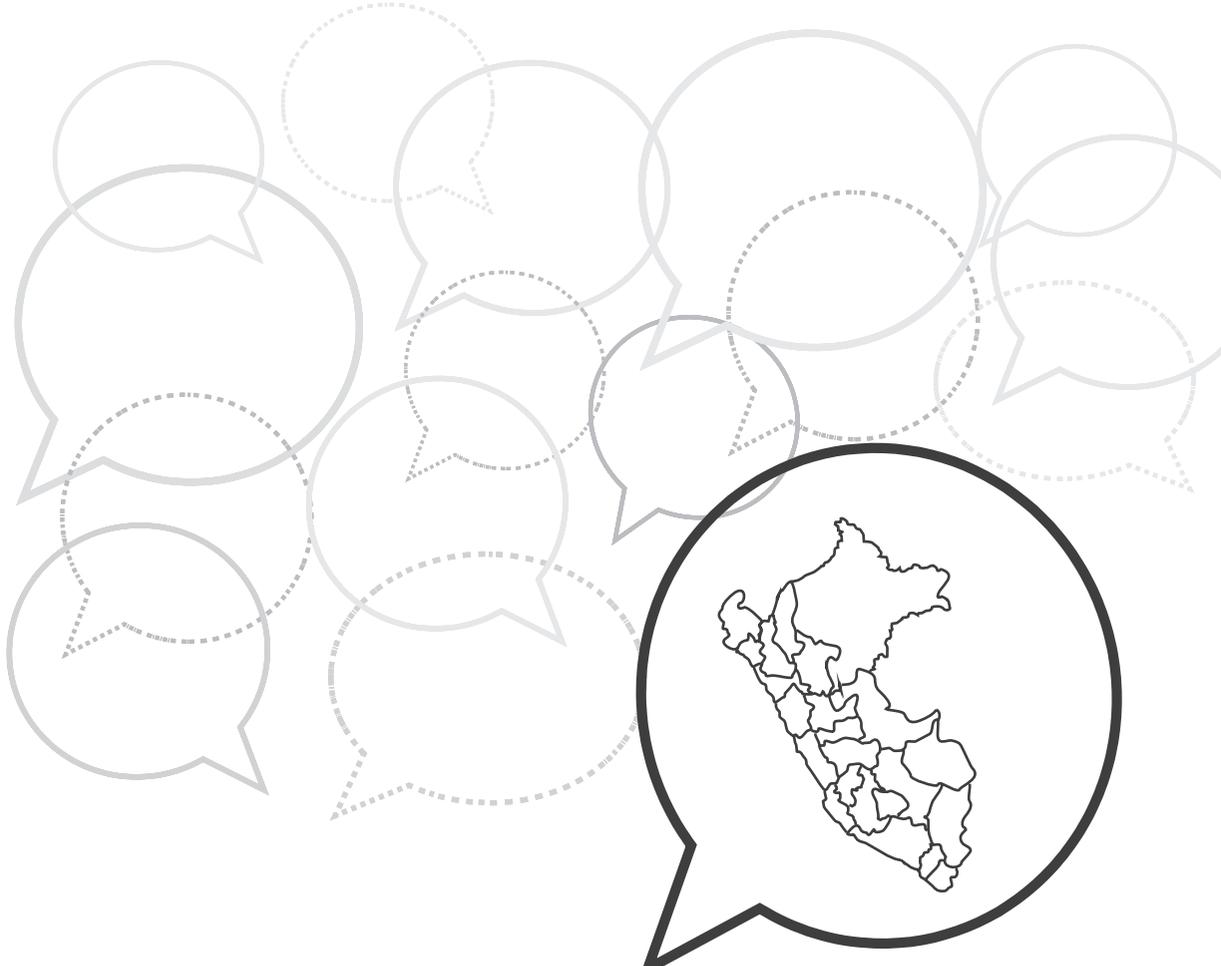
# FOROS de DEBATE 2012

RED PARTICIPA PERÚ

RED NACIONAL DE PROMOTORES DE  
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

20 años  
GRUPO  
Propuesta  
CIUDADANA





# FOROS de DEBATE 2012

RED PARTICIPA PERÚ

RED NACIONAL DE PROMOTORES DE  
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

20 años  
GRUPO  
*Propuesta*  
CIUDADANA

Foros de Debate 2012

© **Grupo Propuesta Ciudadana**

León de la Fuente 110, Magdalena

Teléfono: 613 8313 - 613 8315

Email: [propuest@desco.org.pe](mailto:propuest@desco.org.pe) / [redparticipa@desco.org.pe](mailto:redparticipa@desco.org.pe)

**Coordinador Ejecutivo:**

Eduardo Ballón

**Elaboración de contenidos:**

Francisco Santa Cruz

Pedro Francke

Alejandro Diez

**Corrección de estilo:**

Dany Cruz Guerrero

**Edición de publicación:**

Nelly Carrasco

Primera edición: abril de 2013

Lima, Perú

Tiraje: 1000 ejemplares

Diagramación SINCO editores

*Auspiciadores:*

**Brot**  
für die Welt

**M**  
CHARLES STEWART  
MOTT FOUNDATION

# Índice

## Presentación

5

Construyendo la institucionalidad para el ordenamiento territorial

*Moderado por Francisco Santa Cruz.*

7

Actividades extractivas, diversificación económica y desarrollo

*Moderado por Pedro Francke.*

19

La consulta previa y su aplicación en el Perú

*Moderado por Alejandro Díez.*

37



# Presentación

La Red Participa Perú (RPP) es un espacio de encuentro e intercambio para líderes sociales, institucionales y políticos que, comprometidos con la democratización y la reforma descentralista y participativa del Estado, buscan fortalecer sus capacidades para la formulación de propuestas e iniciativas de desarrollo de sus regiones y localidades.

Esta Red, iniciativa del Grupo Propuesta Ciudadana, cuenta entre sus actividades más importantes la realización de Foros de Debate Virtual, a través de los cuales promueve el diálogo y el debate entre sus miembros, que actualmente sobrepasan las 600 personas y proceden de 23 regiones del país: Áncash, Arequipa, Ayacucho, Apurímac, Cajamarca, Callao, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, San Martín, Tacna, Tumbes y Ucayali.

El 2012 en el Perú estuvo marcado tanto por la continuación del crecimiento económico vinculado a las actividades extractivas y el incremento de los conflictos sociales, resultado de la afectación de los derechos de las poblaciones de los territorios donde se realizan; asimismo, por la distribución –en muchos casos– poco transparente de los recursos que genera y porque no se percibe que mejorara el bienestar de la población. Esto motivó que la RPP discutiera en este año temas relacionados con el ordenamiento territorial, las industrias extractivas, la diversificación económica y el proceso de consulta previa.

En ese sentido, para los primeros meses desarrolló el Foro XVIII, titulado “Construyendo un marco institucional para el ordenamiento territorial”, que estuvo a cargo de Francisco Santa Cruz, especialista en descentralización y desarrollo regional. A través de este foro se propuso alimentar el debate en torno al ordenamiento territorial (OT), partiendo del examen de los principales problemas políticos e institucionales en que se desenvuelve el OT y así avanzar en la identificación de las reformas fundamentales y la definición de leyes y marco normativo que reclama la aplicación del OT en el país.

Se puso en debate la creación de un sistema nacional de OT con una Ley Marco y un ente rector con los suficientes recursos y capacidades para atender el problema de la superposición de funciones que en muchas regiones se observa entre diversas gerencias. Asimismo,

abrió el diálogo sobre las competencias que los gobiernos regionales y locales debieran tener para desarrollar un proceso de OT, que genere inclusión y permita reducir los conflictos sociales.

El Foro XIX, denominado "Actividades extractivas, diversificación económica y desarrollo", planteó que el Perú había experimentado un crecimiento importante a nivel macroeconómico, pero basado fundamentalmente en la extracción de materias primas, especialmente minerales e hidrocarburos. Las cifras mostraron que las industrias extractivas aportaban el 14% del PBI y el 20% de los ingresos fiscales.

Sin embargo, se hacía necesario profundizar en la reflexión acerca de la sostenibilidad de un crecimiento de este tipo y la importancia de diversificar la economía. Para ello era preciso indagar sobre los marcos institucionales en que se desenvuelven las actividades extractivas y cuál era su peso real en nuestra economía. Se propuso, por consiguiente, discutir en qué se invertía la renta resultante de las actividades extractivas y, asimismo, si esta renta promovía economías diversificadas que permitieran impulsar un modelo de desarrollo más estratégico y sostenible. La dirección y animación de este tema estuvo a cargo de Pedro Francke, economista, investigador y consultor experto en pobreza y políticas sociales, magíster en Economía por la PUCP.

Para mediados del 2012, nuestro país ya contaba con una Ley de Consulta Previa (Ley 29785) y también su Reglamento. Ambas normas fueron cuestionadas por diferentes organizaciones indígenas, quienes consideraban que el texto final incluía normas que no habían sido dialogadas, ni consultadas, a lo que añadían que tampoco hacía justicia al Convenio 169.

En el contexto de estas diferencias entre las organizaciones indígenas y el discurso del Estado, la RPP planteó desarrollar el Foro XX, titulado "La consulta previa y su aplicación en el Perú", desarrollado con la finalidad de conocer cuáles serían las condiciones que deberían existir para llevar a cabo una adecuada y efectiva implementación de la Consulta Previa, previo análisis de la Ley, el Reglamento y el Convenio 169 de la OIT.

A cargo de la moderación estuvo Alejandro Díez, antropólogo e investigador en temas sociales y rurales, con especial énfasis en la organización y las relaciones políticas y económicas de poblaciones costeñas y andinas en el Perú.

En la presente publicación compartimos la síntesis del debate realizado en el desarrollo de estos tres foros organizados por la Red en el 2012, así como los contenidos motivadores preparados para el desarrollo de cada uno de los temas.

# Construyendo la institucionalidad para el ordenamiento territorial

Moderado por *Francisco Santa Cruz*

La falta de un marco institucional apropiado es uno de los principales problemas que debe abordarse para consolidar el ordenamiento territorial (OT) como una política pública y, a la vez, como una efectiva herramienta de desarrollo. En el Perú, el creciente reconocimiento que ha venido ganando la gestión del territorio y su ordenamiento como medio para orientar el uso racional de los recursos naturales y de este modo reducir o manejar el alto número de conflictos de carácter socio-ambiental existentes en el país, no se ha visto acompañado por un esfuerzo paralelo de definición de la institucionalidad necesaria para que se hagan efectivos los impactos y contribuciones esperados del OT.

La importancia de tratar estos temas ha impulsado a la Red Participa Perú a convocar a este nuevo Foro Virtual "Construyendo la institucionalidad para el ordenamiento territorial". La finalidad es alimentar un debate que, partiendo del examen de los principales problemas políticos e institucionales que constituyen el entorno en que se desenvuelve el OT, avance en la identificación de las reformas fundamentales y en la definición de las leyes y el marco normativo que reclama la aplicación del OT en el país.

El Foro Virtual se ha desarrollado durante tres semanas, entre el 14 de junio y el 06 de julio del 2012, registrándose un total de 37 intervenciones correspondientes a participantes provenientes de diversas regiones del país. El intercambio se ha centrado alrededor de dos aspectos fundamentales en la determinación de las condiciones institucionales del ordenamiento territorial en el país: (i) las reformas que debieran emprenderse en el Estado peruano para incorporar en las políticas públicas los enfoques de desarrollo y gestión del territorio, así como (ii) la descentralización política, administrativa y económica que está llamada a establecer un marco de distribución de competencias y funciones entre los niveles de gobierno, desde el cual tanto el gobierno nacional como los gobiernos regionales y locales pueden asumir sus propias responsabilidades frente al OT.

Vinculadas a los temas en discusión, circularon además entre los participantes dos preguntas motivadoras:

- (i) Al lado del sectorialismo prevaleciente en el Estado peruano, existe en el gobierno nacional una fuerte concentración de poder de decisión y recursos en manos del MEF. ¿Cómo afecta esta situación a las posibilidades de hacer del OT una política de Estado y un instrumento eficaz del desarrollo?, y
- (ii) La presencia de más de 1,800 distritos y 195 provincias muy heterogéneas en cuanto a población y recursos, ¿facilita o dificulta la aplicación de procesos de ordenamiento territorial en escala regional y local? ¿Por qué?

Por último se ha mencionado en el Foro la necesidad de contar en el país con una Ley de Ordenamiento Territorial, cuyos proyectos están sometidos a un prolongado y complejo proceso de discusión y búsqueda de consensos. En la parte final de esta síntesis se anotan algunas consideraciones sobre este proceso de la Ley de OT y del marco normativo general que se le asocia.

## 1. Institucionalidad del OT y el ejercicio del poder político

En torno a este primer eje y a partir del texto motivador del Foro, algunas intervenciones han desarrollado la idea de que el ordenamiento territorial y la definición de su institucionalidad implican también el ejercicio de poder político para hacer frente a escenarios y tomar decisiones por medio las cuales se juegan intereses de sectores económicos y actores sociales.

Al respecto, *Andrés Avelino Valer, de Pasco*, señala, por ejemplo, que “[...] el tema de ordenamiento territorial se torna más vigente hoy, por el interés de seguir atendiendo con prioridad la intervención de las industrias extractivas de nuestro país [...]”. Y, más adelante, refiriéndose específicamente a la reubicación de Cerro de Pasco, anota que no obstante que el ordenamiento territorial debe constituirse en una política pública local, regional y nacional para regular las relaciones de la minería con el desarrollo urbano, “[...] la mina sigue avanzando y la ciudad destruyéndose; esto [por] atender con prioridad las concesiones mineras antes [que] los espacios urbanos”.

Un razonamiento similar es el expresado por Jorge Meza, también de Pasco, cuando afirma que “La actividad extractiva creciente y sus impactos está exigiendo de la institucionalidad nacional y regional respuestas alternativas

sobre el rol de las inversiones y el desarrollo sostenible en el país [...]”. De aquí resalta la necesidad de comprometer a las fuerzas políticas del país representadas en el Congreso y a los partidos políticos con estos enfoques basados en la gestión del territorio. Reforzando esta idea, Andrés Justino Chira, de Cusco añade que, frente al predominio de la extracción de recursos naturales en algunas regiones durante las últimas décadas, *“una de las falencias del Estado es no haber asumido su rol como ente rector”*, cuando lo que se necesita, en efecto, es generar políticas públicas que, con visión de desarrollo, no solo dimensionen la importancia de las actividades económicas, sino que, además, respeten el entorno de las tradiciones culturales.

## 2. El ordenamiento territorial y la reforma del Estado

En estrecha relación con el punto anterior, relativo al ejercicio de poder y la dimensión política del OT, el Foro ha abordado la cuestión de la reforma del Estado desde el punto de vista de las modificaciones que cabría introducir en la estructura de decisiones al interior del Poder Ejecutivo en cuanto a la gestión del territorio.

Una perspectiva desde la que opinan los participantes es que la hegemonía indiscutida que ejerce el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para orientar la política general del gobierno nacional y la visión puramente sectorial con que se desenvuelven los demás ministerios, de hecho colocan al enfoque territorial del desarrollo y, en particular, al OT en una posición claramente disminuida.

Frente a ello se ha levantado la propuesta de otorgarle al ordenamiento territorial el rango de función ministerial. De ese modo se aprecia que la creación de un Ministerio de OT sería el mecanismo político más apropiado para constituirse en contrapeso y revertir las actuales orientaciones que son dominantes en el seno del Poder Ejecutivo. Sobre el punto, Manuel Tejada Zavala, de La Libertad pone énfasis en señalar que *“[...] el ordenamiento territorial debe ser una política de Estado y debe crearse una institución con rango ministerial [con] respaldo político del Presidente de la República, [...] que sea el ente rector de éste tema tan amplio para realizar cambios estructurales en nuestro país”*. El mismo participante añade que *“[...] todas las secretarías [y] direcciones que tengan que ver con el OT y están diseminadas en distintas instancias como*

la PCM, MINAM, MINAG, MEM, etc., pasarían a formar parte de este nuevo Ministerio, del cual emanarían las normas y [las] disposiciones legales sobre OT para las nuevas estructuras territoriales del país". En el mismo sentido argumenta Nancy Huillcahuanaco, de Lima, anotando que "[...] el ordenamiento territorial solo se logrará si se aplican adecuadamente los instrumentos de planificación territorial como la Zonificación Ecológica Económica (ZEE), el Plan de Acondicionamiento Territorial (PAT) y el Plan de Desarrollo Urbano (PDU). Debo recalcar que estos instrumentos deben estar articulados por una entidad de mayor peso, que lo supervise".

Sin embargo, queda por discutir si el papel rector que se asignaría a este nuevo Ministerio tendría efectivamente capacidad de disciplinar a los demás ministerios, incluyendo al MEF, cuyos resortes de poder reposan en el control del sistema de inversión pública y de las asignaciones del presupuesto de la República.

Otra propuesta de reforma del Estado vinculada con el OT y planteada en el Foro se relaciona con la importancia de la planificación como función clave en la gestión estatal. Sobre el particular, tiene consenso la percepción de que la función planificadora y el peso del actual CEPLAN en absoluto se encuentran a la altura de lo que el país necesita para abordar desafíos urgentes, entre ellos la gestión racional del territorio. Tal como lo señala César Agurto de Piura: "[...] el abandono de la planificación por el Estado [...] ha dejado a la gestión pública sin capacidad para el planeamiento estratégico y sin un sistema nacional y descentralizado. Este es un factor que contribuye a que el ordenamiento territorial se aborde desde una perspectiva sectorial y no desde la planificación del desarrollo territorial".

Anotemos, sin embargo, que, en vinculación con lo anterior, un tema que no ha sido tratado por el Foro es el de la relación que se establecería entre un nuevo Ministerio de OT y el CEPLAN como organismo rector de la planificación. Más ampliamente, la interrogante que aquí tendría que abordarse es: ¿debe el OT considerarse parte de las funciones del organismo planificador del Estado?

### 3. La institucionalidad del OT y la descentralización

El siguiente eje en el Foro se ha referido a la descentralización. Por su naturaleza, se trata de uno de los procesos de reforma que concita el mayor interés entre amplios sectores sociales y políticos del país y, asimismo, guarda estrecha relación con la visión territorial del desarrollo y las posibilidades del OT. Esta importancia, ciertamente, se ha visto reflejada en diversas intervenciones habidas en el Foro.

Un primer aspecto introducido en el debate alude a la forma en que el OT debe interactuar con las dinámicas territoriales de un país como el Perú, empeñado en un esfuerzo descentralista. *Elqui Cruz, de Lima*, aborda el tema y de entrada hace notar que “[...] *la gestión territorial es parte del proceso para encontrar el orden preexistente y el que actualmente genera las dinámicas territoriales en el país*”. Este razonamiento se extiende luego a otra cuestión que en el Perú ha tenido y tiene una alta significación: las identidades territoriales, y cómo estas se expresan incluso en las formas de gobierno de escala local. Sobre ello, afirma Cruz que “[...] *no hay que olvidar que además de los gobiernos regionales y locales, existen otros tipos de gobiernos que no necesariamente se podrían entender como subnacionales. Estos otros tipos podrían visualizarse en las comunidades campesinas*”. Se menciona aquí como ejemplo un reciente conflicto socio-ambiental en Puno, donde el Estado (el Gobierno Nacional) debió incluir a las comunidades campesinas en las negociaciones llevadas a cabo. Y debió hacerlo en tanto que son órganos de gobierno con capacidad de generar una identidad más territorial que formal, más incluso que las administraciones políticas de nivel regional, provincial y distrital. Una lección que de aquí se deduce es la importancia del factor “identidad” y la contribución que al ordenamiento territorial pueden aportar todas las modalidades de gobierno de que se dotan las propias sociedades locales.

Otro tema que en el marco de la descentralización es siempre objeto de gran atención es el ejercicio efectivo de la autoridad y las competencias otorgadas a los gobiernos regionales y locales. En lo que hace al ordenamiento territorial, las opiniones y los testimonios expresados en el Foro revelan los enormes vacíos y distorsiones que se vienen produciendo cuando se busca ejercer estas competencias y funciones a nivel descentralizado. Sobre este punto crucial, Jhonatan Rivera, de Arequipa, destaca que “[...] *mientras [que tanto] el MEF como el MINAM tengan siempre la intención de centralizar la toma*

de decisiones, todo el avance [sobre la ZEE] por parte de los Gobiernos Regionales y Locales será no vinculante". Las consecuencias de esta situación son sumamente serias: se interfiere en los objetivos de la gestión territorial descentralizada, se desatiende y frustra las demandas y expectativas de la población de regiones y localidades, se introduce una brecha entre gobiernos regionales y locales y su base social, todo lo cual acrecienta las probabilidades de conflictos. En su intervención, este participante detalla además la forma en que los retrasos y contradicciones en que incurre el MINAM en la formulación de la estrategia nacional de ZEE y OT, han privado a los gobiernos regionales de un adecuado marco orientador nacional para llevar a cabo estudios de ZEE en diversas regiones del país.

Un caso específico, sobre el que informa Jhonatan Rivera, de Arequipa, es el del Gobierno Regional de Arequipa, cuya iniciativa –llevada a cabo por la Autoridad Regional Ambiental (ARMA)– de realizar un diagnóstico de los pasivos ambientales municipales, la pequeña minería y los conflictos sociales de la región está siendo desconocido por el MINAM, en una actitud que ha sido calificada como de "autoritarismo centralista" y que tiende a paralizar las acciones emprendidas desde las regiones. A pesar de ello, las iniciativas regionales en este terreno tienden a multiplicarse, siendo un ejemplo de ello el mencionado por Jesús Candia Zevallos, de Cusco, sobre el caso del Gobierno Regional del Cusco, que mediante Ordenanza Regional "[...] ha constituido el Comité Técnico Especializado en ZEE-OT, [...] para poder apoyar la culminación de la Meso Zonificación Ecológica Económica" de la región. De un modo más general, otro participante, Mario La Riva, también de Cusco, postula que el más efectivo ordenamiento territorial es aquel que emerge y se realiza desde las propias regiones, las cuales deberían además acometer la tarea de elaborar líneas de base coordinadas, actualizadas y con el uso de variables pertinentes.

En la perspectiva de establecer un marco adecuado de relaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos descentralizados en el campo del ordenamiento territorial, se han expresado en el Foro algunos criterios sobre la distribución de competencias y funciones entre dichos niveles de gobierno. En esa línea, Manuel Tejada, de La Libertad, nos recuerda, en su intervención, que "[...] el Perú es uno e indivisible, y como país unitario, representativo y descentralizado, el gobierno central debe de dar la normativa genérica y cada gobierno subnacional debe de aplicarla de acuerdo a su territorio". Tal es el principio general, cuya estricta observancia por parte de todos los actores de la descentralización permitiría un ejercicio armónico de las respectivas

competencias y un espacio provechoso de coordinación y colaboración intergubernamental. La condición para ello, sin embargo, es que el gobierno nacional efectivamente cumpla con formular ese marco normativo, empezando por la Ley de Ordenamiento Territorial que se encuentra pendiente, tal como distintas voces en el Foro lo han hecho recordar.

## 4. La organización territorial del Estado

La forma cómo se organiza el territorio nacional y las circunscripciones políticas existentes en el país son un dato fundamental para la gestión del desarrollo. La división político-territorial en 24 departamentos, 195 provincias y más de 1,800 distritos configura un cuadro de gran heterogeneidad y dispersión que condiciona la distribución y el uso de los recursos y las posibilidades de acción del sector público, del sector privado y aun de las organizaciones de la sociedad. Por tal razón, la aplicación del OT requiere plantear la cuestión de si las estructuras en que se organiza territorialmente el Estado resultan útiles o si, por el contrario, constituyen más bien un obstáculo para el proceso de ordenar el territorio.

Alrededor de este tema, en el Foro han tenido lugar diversas posiciones que abarcan una gama muy amplia. Así, Manuel Tejada, de La Libertad, se pronuncia por establecer *“nuevas estructuras territoriales del país [...] se debe hacer cambios en las actuales [puesto] que datan desde la época republicana”*. Desde otra perspectiva, Mario La Riva, de Cusco, sostiene que *“ni la abundancia ni la diversidad pueden ser consideradas como dificultades. El aceptar eso significaría que estamos en el país equivocado”*. Antes bien, resalta que esas condiciones *“son motivo de creatividad e iniciativa”*, es decir constituyen un reto a la creatividad y una potencialidad que debería ser aprovechada con un esfuerzo de mayores conocimientos de esta realidad muy diversa y contrastante.

Jhonatan Rivera, de Arequipa, intervino también sobre el punto haciendo notar que las diferencias y la heterogeneidad territorial del país afectan principalmente a los gobiernos regionales que no cuentan con recursos y capacidades para enfrentarla, mientras que en el nivel local el problema se torna más manejable. En todo caso, en opinión de Andrés Avelino Valer, de Pasco, existe la posibilidad de identificar configuraciones territoriales de distritos similares u homogéneos para orientar las políticas y la asignación de recursos. Un argumento semejante, orientado a posibilitar una convivencia factible entre el OT

y el conjunto numeroso y heterogéneo de espacios territoriales y políticos de la realidad peruana, es presentado por Andrés Chira, de Cusco, quien subraya que “[...] *el concepto de desarrollar el territorio desde las particularidades de cada pueblo es tan antiguo como los años que tiene la república. Por tanto, el ordenamiento territorial es utilizar en forma estratégica las potencialidades de cada localidad [...]*”.

En este intercambio sobre las estructuras que organizan el territorio, se hizo mención también a las cuencas, cuyo carácter de territorios delimitados por la propia naturaleza en función del ciclo terrestre del agua, determina un estrecho vínculo con el OT. Elqui Cruz, de Lima, se refiere a las microcuencas como “[...] *la mínima expresión dentro de las dinámicas territoriales, las cuales desbordan a estas mínimas unidades físicas de planificación*”. En cambio, Manuel Tejada Zavala, de La Libertad, ubica a las cuencas como una nueva estructura de gestión territorial, que puede tener como base a los municipios distritales y que, a la vez, puede integrarse a regiones mayores que incluyan a centros urbanos estratégicos.

La referencia a la escala territorial macro, es decir la de mayor alcance, es igualmente realizada por la participante de Junín, Ana Espejo, quien sostiene que “[...] *el territorio es una base fundamental para la gestión descentralizada y la regionalización. [...] la política de ordenamiento territorial debe priorizar la promoción de macrorregiones, juntamente con la implementación de un Plan Nacional de Regionalización*”. A pesar de su importancia para las perspectivas del ordenamiento territorial, la cuestión de la regionalización como un proceso que está pendiente de ejecución en el país no ha merecido, sin embargo, un tratamiento más detallado por parte del Foro.

## 5. El marco normativo: hacia una Ley sobre Ordenamiento Territorial

Los temas tratados en el Foro y el sentido de las intervenciones de los participantes dan cuenta de que se mantienen en el país profundos desequilibrios territoriales, conflictos sociales y degradación ambiental como consecuencia de una ineficiente gestión del territorio y de sus recursos. Se agregan a ello los problemas de indefinición de competencias y falta de coordinación entre niveles de gobierno.

En este marco, la idea fuerza del Foro ha sido que se necesita cambios institucionales para reforzar el papel del ordenamiento del territorio como instrumento de desarrollo. Pero ello implica que el OT cuente no solamente con el marco de políticas necesarias y el soporte técnico para su ejecución, sino también con la normatividad, las organizaciones y los recursos indispensables.

Esta situación justifica ampliamente la búsqueda de consensos para la formulación y aprobación de una Ley de Ordenamiento Territorial orientada a consagrar las condiciones institucionales, políticas, metodológicas y de operación necesarias para hacer del OT una efectiva herramienta de desarrollo.

### **El punto de partida: una normatividad dispersa**

Una característica de la normatividad vinculada al territorio en el país es su abundancia y dispersión en lo relativo a la regulación de planes de desarrollo, de saneamiento urbano, de zonificación ecológica económica, de acondicionamiento territorial, etc. Por el lado sectorial existen normas –como la Ley Forestal, Ley de Minería, Ley de Pesca, Ley de recursos hídricos, etc.– que, a su vez, inciden sobre el uso del territorio. Por último, en el marco de la descentralización se tiene la Ley de Bases y las leyes orgánicas de Gobiernos Regionales y Municipalidades, que, a su modo, asignan competencias y funciones sobre el OT, pero sin la precisión ni los recursos necesarios para ejercerlas.

El resultado de esta profusión de normas y organismos involucrados es la ausencia de una gestión integral y articulada del territorio y de los recursos naturales, con vacíos y conflictos de competencias, sobre todo entre el gobierno nacional y los gobiernos descentralizados.

### **Objetivos de una Ley de Ordenamiento Territorial**

El Perú requiere una Ley de OT que permita planificar en forma descentralizada y participativa su territorio extenso, diverso y complejo. Este propósito, a su vez, implica que la Ley de OT brinde el marco de regulación suficiente y eficaz para, por un lado, una distribución racional de competencias y funciones entre niveles de gobierno y, por otro, una articulación efectiva con las instancias e instrumentos del planeamiento estratégico del desarrollo. Lo anterior significa que esta Ley de OT debe propiciar una transición necesaria entre el estilo actual del OT, con un fuerte sesgo ambiental, hacia una concepción integral en la gestión del territorio y en la búsqueda del desarrollo sostenible.

En el proceso de formulación de los diversos proyectos legislativos se ha identificado algunos de los objetivos que debiera procurarse con la Ley de OT:

- Promover el uso y la ocupación ordenada, segura y sostenible del territorio teniendo en cuenta sus potencialidades y limitaciones.
- Promover la conservación del ambiente y la preservación del patrimonio natural y cultural del país.
- Promover el uso y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
- Garantizar la seguridad y la soberanía alimentaria.
- Regular la distribución espacial de la población.
- Incorporar la gestión de riesgos en el ordenamiento y la gestión del territorio.
- Incorporar la pluriculturalidad en la planificación y la gestión del territorio.
- Apoyar al proceso de descentralización a fin de garantizar una gestión más eficiente del territorio.
- Promover la inversión pública y privada.

Una importante iniciativa es el Proyecto de Ley sobre Ordenamiento Territorial elaborado por la Plataforma para el OT. Los ejes de este proyecto que pueden propiciar un debate con otros enfoques y propuestas legislativas son:

- La ubicación del OT en el marco del desarrollo sostenible.
- La definición del OT como política de Estado.
- El reconocimiento de los Principios de subsidiariedad y participación ciudadana.
- La creación de un Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (SINADOT).
- La apertura al enfoque de cuenca a ser tomado en cuenta por la planificación territorial.
- La creación de un Sistema Nacional de Información Territorial.

## Notas para el cierre del Foro

El intercambio llevado a cabo en el Foro Virtual ha puesto de manifiesto, en primer lugar, la importancia de construir la institucionalidad necesaria para instalar en el Estado peruano la función de ordenamiento territorial como política pública y como instrumento de carácter integral para el desarrollo sostenible del país. Se aprecia esta institucionalidad como un puente entre la dimensión política y la dimensión técnica del OT.

Se ha destacado asimismo que este esfuerzo por la institucionalidad del OT implica llevar a cabo una reforma profunda en las concepciones y en la estructura de decisiones del gobierno nacional, a fin de dirigirla a superar el sectorialismo predominante y a dar paso a un enfoque territorial del desarrollo, así como a fortalecer las instancias suprasectoriales la –PCM y el CEPLAN– con el apoyo político y el respaldo técnico esenciales para conducir ese enfoque.

Otra cuestión desprendida de los debates es la clara necesidad de concretar acuerdos entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales para aplicar efectivamente el OT, a partir de una institucionalidad con un marco normativo eficaz y los recursos y las capacidades técnicas básicas para este propósito. Se detecta en el Foro un consenso respecto de que el relanzamiento de la descentralización requiere considerar en su agenda al ordenamiento territorial.

En cuanto a la reorganización territorial del Estado, el Foro lo ha abordado igualmente como un proceso que debe formar parte de la agenda del desarrollo sostenible del país. Un tema que debiera ahondarse es la necesidad de definir una unidad de planeamiento del territorio –con el tamaño y la masa crítica de recursos naturales, infraestructura e instituciones adecuados a las necesidades del desarrollo. Esta unidad territorial puede ser la provincia, pues descontando Lima Metropolitana y las grandes ciudades del país, la heterogeneidad de las provincias es relativamente menor. De otro lado, si se fortalecen las provincias en su desarrollo territorial, éstas pueden constituirse más adelante como el soporte de regiones viables en el largo plazo.

En suma, por todo lo anterior puede afirmarse que el debate sobre la organización territorial del Estado y su racionalidad para un mejor ordenamiento y uso de las potencialidades del territorio recién empieza y que los argumentos planteados en el Foro merecen un tratamiento de mayor profundidad.

Finalmente, una postura ampliamente compartida por los participantes del Foro ha sido la necesidad de sumar esfuerzos para hacer del ordenamiento territorial una real política de Estado, lo cual demanda claridad en los conceptos, una voluntad efectiva y un marco institucional apropiado.

## Actividades extractivas, diversificación económica y desarrollo

Moderado por *Pedro Francke*

Entre el 19 de noviembre y el 6 de diciembre, en tres rondas de discusión, se llevó a cabo el Foro sobre “Actividades extractivas, diversificación económica y desarrollo” en la Red Participa Perú. El objetivo planteado para el Foro era evaluar el peso de las actividades extractivas en la estructura económica nacional y su aporte en los ingresos fiscales, así como la perspectiva de diversificación de nuestra economía.

La necesidad de esta evaluación se sustenta en que el Perú ha tenido, durante los últimos años, un crecimiento importante a nivel macroeconómico, basado fundamentalmente en la extracción de materias primas, sobre todo minerales e hidrocarburos. Al mismo tiempo, ha habido un incremento sostenido de los conflictos sociales, principalmente en las regiones y, en un alto porcentaje, asociado a los impactos socio-ambientales de las actividades extractivas. Esta situación plantea la necesidad de profundizar en la reflexión acerca de los marcos institucionales en los que se desenvuelven las actividades extractivas, cuál es su peso real en nuestra economía y si se están promoviendo economías diversificadas que permitan impulsar un modelo de desarrollo más sostenible.

Dada la importancia de los gobiernos regionales en el uso de los ingresos que son generados por la renta de estos sectores y dada su función en promover el desarrollo económico de sus territorios mediante acciones que impulsen la generación de valor agregado, era importante también realizar esta evaluación desde una mirada regional.

El foro se realizó en tres fases. La primera estuvo orientada a revisar las críticas a los modelos primario-exportadores y la necesidad de la diversificación. La segunda, por su parte, se centró en las posibles estrategias nacionales de diversificación. La tercera, a su vez, trató sobre las políticas regionales para el desarrollo económico diversificado.

En las tres rondas del foro se registraron 53 participantes (además del moderador) que tuvieron 105 intervenciones y respuestas en total, y 531 visitas a los artículos y opiniones en el Foro.

## I. Críticas al modelo primario-exportador: la estructura productiva

### 1. La política de Humala y las nuevas condiciones de la economía internacional

Tras la elección de Ollanta Humala, gran parte del pueblo peruano tuvo expectativas de que esto cambiara, entre otras razones, porque en los años anteriores había hecho campaña contra el TLC, poniéndose del lado de las poblaciones y el ambiente afectados por las mineras. Pero rápidamente Ollanta Humala abandonó el programa de la Gran Transformación, que incluía una agenda redistributiva y de apuesta por el mercado interno.

Sus principales medidas de cambio han sido una muy tímida aplicación de un nuevo impuesto a la minería –un reciente estudio del Grupo Propuesta Ciudadana indica que la recaudación neta adicional para el Estado será de 1,500 millones de soles y no de los 3,000 anunciados por el gobierno–. Pero, en lo fundamental es un gobierno continuista: mantiene el modelo de acumulación centrado en las extractivas y apuesta por dar luz verde a Mina Conga y todos los demás proyectos mineros que vienen después. Asimismo, mantiene el TLC como una camisa de fuerza que protege a las grandes corporaciones y establece un reglamento de la ley de consulta que recorta este derecho a los pueblos indígenas.

Lo que ha cambiado es el escenario de la economía internacional. La situación económica sigue siendo altamente volátil y con un crecimiento bajo. Sin embargo, este estado de la economía mundial es suficiente para mantener altos índices de demanda de materias, mientras que la oferta responde lentamente debido a las propias características de la inversión extractiva en minería e hidrocarburos. Por ello, nos encontramos, probablemente, en un ciclo de mediano plazo de altos precios de los metales: mientras el oro está continuamente por encima de los 1,500 dólares la onza, el cobre no baja de US\$ 3,50 la libra, en ambos casos entre 3 y 5 veces el precio de siete años atrás.

Este contexto de políticas neoliberales y altos precios de las materias primas ha llevado a un boom de la inversión minera en el Perú, a pesar de la resistencia social. En efecto, la inversión minera programada para el quinquenio 2011-2016 es sumamente alta. Entre 2006 y 2010, la inversión minera alcanzó 11,413 millones de dólares. Para el periodo 2011-2016, la inversión minera programada

es de 50,734 millones de dólares, un monto muchísimo mayor que en los años anteriores.

## 2. Los problemas y riesgos económicos de una gran oleada extractivista

¿Le conviene al país que los mega-capitales mineros privados, realizados sin una planificación global, exploten, rápidos y furiosos, nuestros recursos naturales? Empecemos recordando que si el oro y el cobre de Majaz, Tía María o Conga no se explotan ahora, eso no quiere decir que se pierden. Quedan ahí, y podrán ser explotados en un futuro, quizás con nuevas tecnologías más respetuosas del ambiente y bajo mejores condiciones sociales y políticas. El propio Premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz, ha recomendado que si no se asegura un buen uso de los recursos obtenidos, es mejor guardarlos para más adelante.

A continuación, recordemos las principales críticas y discusiones económicas sobre el tema:

### a. Situación de enclave con pocos eslabonamientos internos

La preocupación clásica (desde las posiciones de la CEPAL dirigida por Raúl Prebisch en los años cincuenta) frente al modelo primario-exportador es que el sector extractivo opera como enclave, generando poca demanda interna y pocos eslabonamientos con otros sectores productivos de la economía.

El balance de la vinculación entre las industrias extractivas y las economías nacionales, sin embargo, se ha modificado en varios países latinoamericanos en otro aspecto, el de la apropiación pública de la renta natural de estos sectores. Así, si bien las industrias extractivas siguen generando pocos empleos y compras locales, por otro lado se han convertido en importantes contribuyentes al fisco, que con esos recursos mantiene los presupuestos públicos, construye infraestructura y genera demanda interna.

### b. Crecimiento, productividad, diversificación y cambio tecnológico

La evidencia empírica sobre el efecto negativo que tiene un modelo primario-exportador sobre el crecimiento económico se ha ido acumulando, aunque no sin controversias.

El primer argumento económico utilizado es el de la enfermedad holandesa, que depende de dos efectos: i) la caída del tipo de cambio real producida por la mayor afluencia de dólares, y ii) el efecto negativo de esta caída sobre la industria, sector que tiene mayores economías de escala e innovación tecnológica (ritmo de aumento de productividad).

En la última década, con nuevas investigaciones económicas se ha acumulado evidencia en el sentido que los países con una producción más diversa y con mayor grado de elaboración y complejidad tecnológica, tienden a crecer más (Imbs y Wacziarg 2003, Hausman, Hang y Rodrik 2006). La evidencia a favor de la diversificación y la complejización de la estructura productiva, es abundante.

El término industrialización, preferido dos o tres décadas atrás, ya no se prefiere tanto dada la evolución de la economía mundial y en especial de los países más desarrollados, hacia una estructura económica con más importancia de los servicios y hacia un aumento de las transacciones internacionales de servicios, cuyo peso en el comercio internacional va en incremento, así como porque estos servicios no tendrían distintos efectos de la manufactura. Rodrik (2004), por ejemplo, habla de "políticas industriales", pero claramente señala que la referencia es a la promoción de actividades de mayor productividad y mayor ritmo de crecimiento de su productividad.

Por otro lado, Rodrik y McMillan (2012) han mostrado como los mayores aumentos de la productividad promedio en las últimas décadas de las economías de Asia con respecto a Latinoamérica y África, se deben no tanto a diferencias en los aumentos de productividad al interior de cada sector, sino sobre todo al cambio de la estructura productiva y del empleo hacia las actividades de mayor nivel de productividad. En otras palabras, los cambios intersectoriales, de estructura, dominan a los cambios intrasectoriales. Parte de este efecto se puede explicar por el hecho de que las industrias extractivas generan poco empleo y tienen, por eso, menores efectos sobre la composición del empleo y los cambios estructurales hacia actividades de mayor productividad que las actividades industriales, donde los efectos de empleo son mayores. En economías con amplios sectores de la población trabajando en sectores informales de baja productividad, que es la causa económica de la pobreza y la desigualdad, este es un tema de importancia central.

Sumando estos análisis, la perspectiva neoliberal de que “cualquier sector y cualquier producción son iguales” y que “lo mejor es dejar que la estructura productiva la determine el mercado que asignará eficientemente los recursos” es evidentemente incorrecta. La estructura productiva, y su cambio, sí juegan un rol central en el crecimiento económico.

### c. Desigualdad, empleo y políticas fiscales

Las industrias extractivas, sobretudo la minería y los hidrocarburos, son intensivas en capital y poco intensivas en empleo (aunque el alza de precios ha llevado en algunos países a un boom de la minería artesanal del oro que sí genera empleo). Debido a ello, su funcionamiento empresarial, “de mercado”, no lleva a un crecimiento de ancha base o, si se quiere, a otorgar ingresos a un sector amplio de la población.

Además, la riqueza natural en esos casos (minería y petróleo) está muy concentrada geográficamente, en pocos yacimientos, lo que lleva a una alta concentración de la riqueza en pocas empresas que explotan esos recursos. Esta misma concentración empresarial opera con las grandes explotaciones agrícolas (de soya, azúcar y etanol, etc.), principalmente por las economías de escala que tienen. Así, los modelos primario-exportadores, al generar poco empleo y estar concentradas las empresas, producen una concentración de la riqueza en la sociedad para Latinoamérica, donde resalta además que los metales tienen una influencia adicional hacia una peor distribución del ingreso.

No puede soslayarse en este caso la conexión entre esta concentración de la riqueza y la concentración del poder político, muy bien resumida en la idea de Acemoglu y Robinson (2010) de “instituciones extractivas”. El círculo vicioso entre riqueza concentrada y poder político concentrado, se completa con el hecho de que esos grupos que concentran la riqueza, actúan políticamente para mantener esa riqueza en sus manos. A su vez, estas características de riqueza concentrada también pueden vincularse a otros problemas políticos asociados a economías dominadas por las industrias extractivas, como la inestabilidad y las guerras internas, la corrupción y la tendencia a las dictaduras.

## Algunas opiniones alrededor del primer tema

Todas las intervenciones fueron críticas al modelo de crecimiento primario-exportador. Un aporte importante fueron aquellos dirigidos a entender la crítica en una visión más grande de los problemas nacionales, indicando las limitaciones de una evaluación que se restrinja a la estructura económica:

*“Comprender las características del crecimiento económico reciente del país es una necesidad urgente. La impresión inicial nos señala la persistencia de problemas profundos que cuestionan la validez de los modelos económicos y políticos vigentes. Pese a la integración de la economía nacional al mundo global moderno y el ambicioso proyecto neoliberal de reformas estructurales aplicadas en la década pasada, seguimos teniendo una ineficiente articulación económica del territorio, un incremento del centralismo político y económico de la capital de la república, una inequitativa concentración territorial de los recursos y excedentes y la manutención de una pobreza extendida que genera una frágil gobernabilidad”.*

*(Pedro Arroyo, La Libertad).*

Las dificultades políticas de un cambio estructural, en especial por la falta de voluntad política y por la estructura del poder y su vinculación con el poder económico, fueron resaltadas por otros participantes:

*Esta situación también pone de manifiesto la complejidad del cambio del modelo primario exportador, cuando la voluntad política del gobierno nacional no coincide plenamente con esta decisión soberana, porque continúan insertados en un modelo de desarrollo dependiente del poder económico y político, que gira en torno al mercado y las empresas privadas.*

*(Noel Abarca, Arequipa).*

Finalmente, la visión histórica de crisis asociadas a caídas en precios internacionales también fue un aporte interesante:

*Las fluctuaciones de los precios de los minerales, del petróleo y de los productos agrícolas han constituido históricamente las causas de subidas y bajadas, a veces bruscas, de la producción y el empleo. Por el momento, el Perú se favorece de precios altos de sus exportaciones y si no se toman precauciones, en la próxima crisis externa fuerte, lo ganado se puede perder rápidamente.*

*(Luis Burga, La Libertad).*

## II. Estrategias y políticas nacionales para la diversificación productiva

Existen varias rutas y estrategias no necesariamente contradictorias, para promover una diversificación productiva. A continuación una primera categorización y análisis de estas opciones que se han discutido y avanzado en las décadas pasadas.

### 1. Desde las industrias extractivas: compras locales y valor agregado a materias primas

Una de las medidas que se ha planteado para enfrentar los problemas económicos y abrir camino a nuevas estrategias de desarrollo económico es a partir de las propias materias primas, en lo que se llamó los “eslabonamientos” hacia atrás y hacia adelante (Hirschman). Los eslabonamientos hacia atrás se refieren a las compras de insumos, bienes de capital y servicios que las industrias extractivas realizan a las empresas nacionales. Los eslabonamientos hacia adelante son las industrias que, a partir de utilizar principalmente las materias primas de las industrias extractivas, producen bienes industriales de mayor elaboración.

Las compras locales de bienes ya producidos en el país y de similar calidad pueden ser promovidas. Nuevos productos debieran ser añadidos en el mercado nacional en la medida que puedan ser competitivos. Sin embargo, dado el carácter globalizado de las industrias extractivas en el tiempo y sus tecnologías de muy alto costo, ha resultado difícil lograr un asentamiento nacional de aquellas industrias tecnológicamente importantes.

En cuanto a los eslabonamientos hacia adelante, en la minería, una vez pasada la etapa de la refinación, la mayor parte de productos industriales incluyen una variedad de materias primas, insumos, servicios y procesos de elaboración que hacen también que la propuesta de industrialización avance con mucha dificultad. Un carro sería el ejemplo extremo. Además, usualmente las materias primas son una parte muy pequeña del costo total, por lo que el ahorro por el transporte es mínimo. Hay excepciones, como el alambro de cobre o las acerías, o la petroquímica, difícilmente generalizables.

## 2. Diversificación hacia otros sectores

Una estrategia de diversificación es priorizar productos industriales hechos en masa, en los cuales Asia y China parecen llevarnos clara ventaja y tienen, además, una masa laboral disponible enorme, así como economías de escala dado el tamaño de sus mercados internos, que hasta los usan como base —claramente el caso de los carros y motos en esos dos países—. Otra estrategia sería aprovechar nuestra biodiversidad con actividades que van desde el turismo hasta las oportunidades de productos medicinales y de cuidado personal, con productos diversificados y personalizados utilizando la nueva revolución tecnológica de las TICs.

Otra dimensión de las estrategias, propuesta por los economistas de Harvard Hausmann y Klinger, es la combinación de la diversificación hacia “lo fácil y cerca” (industrias parecidas o vinculadas a otras ya existentes y en las cuales se puede entrar con menos esfuerzo y riesgo) y hacia “lo difícil” (industrias lejanas, poco vinculadas, pero cuyo potencial posterior de promover la diversificación es mucho mayor). En el Perú, se puede pensar, por ejemplo, que la diversificación hacia “lo fácil y cerca” viene funcionando con éxito en la agroexportación, con nuevos productos entrando a la canasta exportadora incluyendo productos orgánicos y Premium de antiguas exportaciones como café y cacao, apoyadas por un tipo de cambio defendido de su apreciación y con leyes sectoriales muy favorables (menor contribución de seguridad social

y exoneraciones tributarias); al mismo tiempo, se plantea la alternativa “hacia lo lejos” de un polo petroquímico en base al gas.

Una discusión adicional es si el cambio debe provenir exclusivamente de grandes empresas, sobre todo con inversión extranjera, o si es posible un aumento de la productividad media desde las medianas y pequeñas empresas o de nuevos emprendedores, como parece ser el caso de Natura en Brasil o del ecoturismo. La diversificación a partir de una diversidad biológica, geográfica y cultural parece apoyar la idea de pocas economías de escala y, por lo tanto, de mayor espacio para empresas medianas y pequeñas, lo que a su vez, como vimos, puede asociarse a un crecimiento de más ancha base y mejor distribución de ingreso.

### 3. Ciencia y tecnología

El desarrollo de la ciencia y tecnología, y en especial las políticas de Investigación y Desarrollo (I&D), deben ser consideradas parte de las políticas de diversificación productiva. La adaptación e innovación tecnológica genera condiciones para que nuevas actividades económicas se establezcan en el país. Pero algunas de las oportunidades más interesantes en Latinoamérica, vinculadas a una biodiversidad y a condiciones geográficas y culturales únicas, solo podrán ser aprovechadas a partir de una generación propia de conocimientos y tecnologías.

### 4. Infraestructura y capital humano

La inversión en infraestructura y capital humano puede y debe ser parte de las políticas que reemplazan capital natural por otras inversiones, pero al mismo tiempo debe pensarse dentro de una estrategia de diversificación productiva.

Si bien infraestructura y educación son consideradas como condiciones generales que promueven el crecimiento económico, hay que tomar en cuenta que tienen también especificidades. Es claro que determinadas carreteras promueven más extracción forestal y circulación de materias primas más que otra cosa, aunque eso también dependerá de qué otras políticas complementarias se tomen. En la educación, también existe una vinculación entre los tipos y niveles de educación que se favorecen, y las condiciones de diversificación productiva, ya que cualquier nueva actividad económica requiere habilidades específicas.

## 5. La producción de los pobres

Si bien la discusión de la diversificación productiva se ha planteado sobre todo desde la economía moderna y de alta productividad, este tema debe verse más ampliamente y asociarse a los temas de lucha contra la pobreza y mejora de la productividad de los campesinos pobres. En otras palabras, la diversificación productiva es un concepto que puede y debe incluir el aumento de la productividad de ese sector social excluido, principalmente por razones sociales y políticas, pero porque también es una forma de diversificación productiva.

Para un sector bajo economías de subsistencia, para el objetivo de elevar la productividad y, por tanto, las posibilidades de autoconsumo y los ingresos por ventas en el mercado de las familias campesinas, están los paquetes tecnológicos basados en implementar el riesgo tecnificado por aspersión bajo una tecnología de bajo costo. Hay otras alternativas institucionales para productores más vinculados al mercado, como concursos de miniproyectos en los que las propias familias campesinas asociadas presentan sus iniciativas de mejoramiento productivo y económico, y parte del costo del cambio técnico, incluyendo sobre todo los costos de capacitación y capital, es asumido por el estado (en los casos mencionados, con financiamiento de la cooperación internacional). La agricultura de contrato es una posibilidad adicional en este sentido en algunas regiones y para algunos productos, que ha avanzado sobretudo en productos orgánicos y de "comercio justo".

La idea importante del reemplazo del capital natural por otros tipos de capital, como base para la sostenibilidad del crecimiento, puede, de esta y otras maneras, asociarse a una mejor distribución de los ingresos. Si se logra que el país obtenga una mayor proporción de la renta natural, esta puede invertirse de distintos modos, a saber: uno en diversificación productiva "por arriba" (subsidios a la agro-exportación, polo petroquímico) y otro "por abajo" (campesinos con agro-negocios sostenibles, nuevos emprendedores), e incluso puede haber una opción de conexión entre ambos mediante alternativas como la "agricultura de contrato".

### Opiniones destacadas sobre el segundo tema

Un enfoque interesante, conectando el tema de las compras locales con una nueva actividad que está diversificando nuestra economía fue el siguiente:

*Hoy, muchos profesionales y técnicos que laboran en los proyectos mineros están disconformes con la dieta alimentaria que brindan empresas chilenas, siendo la gastronomía y los cocineros peruanos con calidad y capacidad empresarial pueden asumir la demanda. Estos aspectos y otros más integradores deben ser parte de los requisitos para la licencia social, en la perspectiva diversificadora. Si no, ¿cuándo?. Seguiremos.*

*(Jorge Meza, Pasco).*

La opción por la ciencia y tecnología fue resaltada por otros participantes, incluyendo el tema cultural y la participación de las universidades:

*Buscar otros factores de desarrollo más estables como la ciencia aplicada y la innovación para el desarrollo humano, entre otros. Son algunos factores de desarrollo que se basan en dos elementos: gente calificada y conocimiento. Éstos, han permitido a muchos países tener un crecimiento acelerado con mayor equidad y empleo, con menos fluctuaciones económicas y con menos dependencia de sucesos exógenos. Para que esto suceda, es necesario que las universidades públicas y privadas utilicen sus mejores investigadores en la generación de una ola de innovación tecnológica, productiva y cultural, con dos propósitos: generar nuevas fuentes de riqueza e inversión y formar una nueva generación de profesionales y académicos innovadores. Hace falta una política concertada entre el Estado y el sector privado para establecer objetivos concretos y poner medios financieros para tal fin, con la única norma de que la innovación debe generar un retorno económico positivo para el país. (Aporte: Nuevos factores de crecimiento - Eco. Efraín Gonzales de Olarte).*

*(Luis Burga, La Libertad).*

En cuanto a los sectores, una opinión destaca en especial el sector agrario, lo que puede vincularse al tema de la “producción de los pobres”:

*Es importante porque permite proponer que es necesaria en el país una diversificación productiva orientada a generar competitividad, es en este sentido que los recursos que poseemos como en el sector agrario: hay que impulsar este sector, tecnificándolo, es en este sentido interesante lo que están logrando programas como el Programa Subsectorial de Irrigaciones (PSI), así como anteriormente lo logrado por INCAGRO, la nueva Ley General de Aguas y así podemos mencionar otros, que en mi opinión está orientado a la diversificación productiva, también en este sentido hay que recalcar el trabajo de ONGs que también orientan acciones en este sentido.*

*(Aldo Cotrina, La Libertad).*

Una opinión en sentido similar, indica que se necesita:

*Un modelo de economía con buenas prácticas agrícolas, con un balance hídrico en nuestras cuencas hidrográficas. A las comunidades hay que tecnificarlas, darles las herramientas necesarias.*

*Felicita Consuelo, La Libertad.*

### **III. Diversificar las economías regionales es descentralizar económicamente al Perú**

La diversificación económica pasa y es el centro de una estrategia de desarrollo económico descentralizado. Actor principal en esta estrategia es el esfuerzo de inversión e innovación propio de las empresas urbanas y rurales ubica-

das en todo el territorio nacional, por lo que esta estrategia tiene un acento claramente descentralista.

Es en las regiones fuera de la capital, y más precisamente en el mundo rural, donde se encuentra la más profunda pobreza económica. Por eso, los lineamientos de política que hagan más fácil la generación y el desarrollo de empresas en todo el territorio deben poner prioridad a aquellas regiones en las que parece ser más difícil de lograrlo, es decir en las zonas alto-andinas y amazónicas del territorio nacional que se encuentran más lejos de los principales mercados.

Vamos a proponer tres orientaciones que hagan más factible la creación o desarrollo de empresas en un contexto de competencia en el mercado y de características propias de la geografía del Perú:

1. Un condicionante importante de la viabilidad empresarial en regiones alto-andinas y amazónicas del país es la distancia geográfica y el accidentado perfil del territorio nacional. Los altos costos de transporte colocan a muchas actividades en inferioridad de condiciones respecto de los productores de zonas más cercanas a los mercados principales, incluyendo a aquellos de otros países.

Para remontar esta desventaja es necesario mejorar las vías de comunicación y los medios de transporte, pero eso no es suficiente. El paso decisivo se sitúa en las características económicas y físicas del producto que es necesario transportar. Revertir la dificultad proveniente de la distancia supone transportar productos de alto valor económico por unidad de peso o, en general, de costo de transporte. La viabilidad de un crecimiento empresarial en zonas del país donde la pobreza sigue siendo muy generalizada supone: o elegir productos que por su naturaleza valen mucho (oro, petróleo) o transformar los productos agregando valor y reduciendo su peso de modo tal que el costo de transporte sea una parte intrascendente del valor final del producto.

Esa orientación tiene consecuencias importantes en muchos aspectos de la política de desarrollo nacional. Por ejemplo, el tipo de tecnología a proveer y a recrear tiene que impulsar ese tipo de transformación de productos de la naturaleza. También, el tipo de capacitación tiene que adecuarse a ese tipo de tecnología y poner mucha más atención que en el presente a las características aprovechables económicamente de cada región del país.

2. Una segunda característica es la referida a la realidad medioambiental del país, y consiste en la enorme diversidad de climas, altitudes y, en general, de condiciones naturales. Una importante consecuencia económica de esa realidad es que la actividad productiva tiene que operar de manera tal que valore la diferenciación de productos. Es especialmente difícil en el territorio peruano lograr condiciones naturales de producción que permitan una homogeneidad muy grande de productos. La orientación de la iniciativa empresarial debe dirigirse a producir poco de muchas cosas y no pocos productos homogéneos y en gran escala, como puede ser el caso, por ejemplo, de las pampas argentinas y zonas similares del mundo.

Por otro lado, una iniciativa especial resulta necesaria para conectar a los pequeños productores de zonas no contiguas pero con similares condiciones ecológicas, de tal manera que puedan aprender unas de otras, al estar cada una informada de los cambios tecnológicos y productivos que se están generando en zonas similares.

Recogiendo las dos orientaciones anteriores tenemos que es necesario transformar la producción en la mayor medida posible antes de transportarla, de modo que se eleve el valor del producto y se haga más competitivo. Por otro lado, es necesario operar en pequeña escala sobre la base de la diferenciación de productos de alta calidad y especificidad local. La pregunta siguiente es sobre las posibilidades de acometer esa tarea por parte de la población de las regiones.

3. El tercer aspecto a tomar en cuenta para un crecimiento en las regiones es el de la educación y calificación. En el corto plazo, la tarea es básicamente de capacitación de quienes ya están en el mercado de trabajo y en actividades productivas. Adecuar esa capacitación a las condiciones naturales de cada ámbito de vida, a la tecnología sugerida líneas arriba, a los requerimientos de sostenibilidad ambiental y al componente comercial de la actividad empresarial, supone promover un cambio generacional en la labor productiva del campo y de la ciudad, pero supone a la vez, la transmisión de la cultura existente sobre las propiedades de la naturaleza local que sean aprovechables económicamente, cosa que requiere un diálogo intergeneracional que ahora se desdeña ante la perspectiva de la migración.

La posibilidad de ese recambio generacional se basa en la enorme extensión del sistema educativo en todos sus niveles. La proporción de estudiantes universitarios de disciplinas técnicas y de administración

que no laboran en aquello que estudiaron es muy alta en el Perú. La mejora en la calidad de esa educación es crucial para el futuro, pero sostenemos que hoy existen potencialidades ya adquiridas que están desperdiciándose y que deben ponerse en actividad.

## Opiniones sobre el tercer tema

Las opiniones en el foro entraron al debate enriqueciéndolo desde las visiones de regiones específicas, sobre todo con críticas a la primacía de las actividades extractivas:

*Las actividades extractivas como tal aún no ha servido como un motor para la diversificación económica y menos para el desarrollo local, el caso patético es Cerro de Pasco. Como se sabe, las actividades extractivas empezaron en la época de la colonia y en gran escala a partir de 1902, con la incursión de una empresa minera norteamericana, que ha absorbido a los pequeños mineros que se habían sentado en Pasco. Como es evidente, Cerro de Pasco sigue sumido en la pobreza, deteriorado su infraestructura urbana, expoliado sus recursos naturales, deteriorado su ambiente, con graves problemas de salud de la población, principalmente de los niños y las madres gestantes. Cerro de Pasco es una ciudad que se construye y destruye cada día. De tanta explotación de recursos, casi nada ha llegado para el desarrollo de esa parte del país, todo esto amparado en mantener la prioridad de tener como política la actividad primario exportador, pese a pocos intentos de revertir esta tendencia.*

(Andrés Avelino, Pasco).

Algunos pusieron énfasis en factores instituciones:

*La fragilidad, en términos políticos y técnicos, que todavía tienen los gobiernos regionales [...], pero sobre todo la dependencia de las decisiones del nivel de gobierno nacional, para la ejecución de proyectos estratégicos, que requieren gran inversión y capacidad técnica. Es el caso de los proyectos Majes II y el Gasoducto Surandino, que son los mejores ejemplos de lo que afirmamos.*

*(Noel Abarca – Arequipa).*

Otros vincularon, con una mirada muy interesante, la geografía a actividades productivas específicas:

*Diversificación hacia otros sectores. Hay que pensar en territorios mayores a 4,000 msnm, en donde solamente es posible la ganadería.*

*(Julio Guerra, Junín).*

En el caso del Cusco, el turismo tiene una ventaja para la diversificación, pero se extraña no haya más apoyo para otros sectores:

*En la región Cusco, la diversificación productiva está orientada a la actividad turística. Estando relegadas otras actividades como la agropecuaria, comercio, entre otros. Existe algunas iniciativas desde el gobierno regional y locales de desarrollar pequeñas iniciativas de diversificación productiva, para lo cual se están implementando gerencias como el desarrollo económico y/o el programa PROCOMPITE, que recoge iniciativas productivas.*

*(Pablo Villa, Cusco).*

En cambio en el norte, la agricultura junto con cambios institucionales para productos nuevos de mayor calidad es lo que destaca:

*En esta perspectiva, como plus, la agricultura de contrato viene funcionando eficientemente en el norte peruano con productos como babano orgánico, cacao y café a través de la generación de productos orgánicos y convenios de comercio justo.*

*(José Mendoza, La Libertad).*

Pero que de manera interesante se combina con nuevas oportunidades en el sector del turismo:

*En cuanto al eje turístico del norte. La actividad arqueológica, desarrollada con fondos de cooperación externa, ha permitido el descubrimiento y puesta en valor de restos de civilizaciones prehispánicas en Chiclayo (Sipán), forma un circuito con el patrimonio monumental de Chan Chan, Huaca de la Luna y Casonas en Trujillo, se agrega Kuelap en Chachapoyas, Chavín y Sechín en Áncash y las Pirámides de Túcume en Lambayeque. A este tipo de turismo se agrega la posibilidad de apertura de las playas de Piura y Tumbes, con aguas de temperaturas cálidas, al turismo recreacional internacional, así como los recursos eco-turísticos de manglares y el bosque seco ecuatorial y de los nevados del Callejón de Huaylas. Se configura de esta manera un importante circuito de atracción turística internacional.*

*(Pedro Arroyo, La Libertad).*

## IV. Buscando una síntesis

Intentando una síntesis que recoja las aristas más destacadas del debate en el Foro, tenemos que:

1. Una mirada crítica al modelo primario-exportador y al extractivismo por los problemas que trae a la sostenibilidad del crecimiento económico y a la inclusión, se debe ver complementada con sus vínculos con otros problemas institucionales, como el de la corrupción y la falta de capacidades del Estado. En este sentido, el debate en el foro ha estado muy en línea con las miradas institucionalistas que hoy tienen mucha fuerza en la discusión internacional sobre el desarrollo, como la de Acemoglu y Robinson sobre las instituciones extractivas, en la economía y en la política, conectadas.
2. Las alternativas de diversificación incluyen una variedad de enfoques y cambios parciales, desde aquellos anclados en las propias empresas mineras hasta las desarrolladas desde otros sectores y desde otras miradas institucionales. El agro y el turismo destacan como los sectores más mencionados, en vinculación con problemáticas ambientales como el agua o los productos orgánicos. A su vez, estas orientaciones tienen fuerte relación con la geografía y el territorio, como en el caso de las poblaciones viviendo por encima de los 3,500 metros. La necesidad de la tecnología y la innovación son también elementos fundamentales.
3. La mirada desde las regiones resultó clave para enriquecer el debate. Desde las regiones se percibieron miradas propias con combinaciones particulares de geografías, sectores de diversificación y problemas institucionales. De hecho, es la mirada regional la que permite percibir con mayor claridad la importancia de combinar estos tres elementos: territoriales, sectoriales e institucionales. Las oportunidades son claramente distintas en diferentes regiones, pero todavía no queda claro si sectores como el turismo y la agricultura son complementarios o sustitutorios, si pueden tener sinergias o si compiten por los recursos económicos y de coordinación pública de las regiones.

## La consulta previa y su aplicación en el Perú

Moderado por *Alejandro Diez*

En setiembre de 2011, tras cerca de un año de elaboración y discusión y un año más de dilatorias (incluido el cambio de gobierno), el Perú promulgó la Ley de Consulta Previa. Esta ley, directamente relacionada con el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT, ha sido largamente esperada y considerada un hito en el proceso de reconocimiento de los derechos de las poblaciones indígenas.

El proceso de elaboración y promulgación de la ley venía de una larga demanda ciudadana. Articulada alrededor de los derechos de las poblaciones afectadas por la creciente presión sobre tierras y territorios por industrias extractivas, tuvo un impulso adicional e inesperado a raíz de los sucesos generados por los disturbios de Bagua y la ronda posterior de negociaciones y atención a la problemática de los pueblos indígenas.

De alguna manera, en la aprobación de la Ley de Consulta Previa coincidieron tres procesos interrelacionados, aunque ellos mismo son de distinta índole: i) las protestas y demandas alrededor de problemas vinculados a conflictos entre poblaciones locales e industrias extractivas; ii) los reclamos y demandas de las poblaciones amazónicas e indígenas peruanas que exigen mayor atención de parte del Estado, así como participación y reconocimiento público, y iii) la necesidad de que el Estado peruano adapte su legislación a sus compromisos internacionales aceptados al firmar el Convenio 169.

Todo ello en el marco de la necesidad de contar con un Estado más organizado, que regule efectivamente los procesos de desarrollo y transformación de su territorio, en un contexto de bonanza y crecimiento económico.

Esperada y recibida como una respuesta a este conjunto dispar de demandas, la expectativa sobre la Ley de Consulta Previa respecto de su potencial regulador de los conflictos sociales era muy grande. Desde diversas posiciones del espectro político y económico, se le esperaba como una plataforma que propiciaría el entendimiento entre el Estado y la población en los procesos de inversión, que facilitaría la defensa de los derechos y territorios de las poblaciones, que garantizaría la sostenibilidad de las inversiones y, cómo no, contribuiría a la paz social.

Es por estas expectativas diversas que la Ley de Consulta Previa puede ser considerada, al mismo tiempo, como un avance y como un retroceso. Parte de la sociedad civil y parte de los movimientos indígenas consideraron su promulgación como un ejemplo de incidencia y un logro en el marco del proceso de mayor reconocimiento de derechos a poblaciones relegadas. Por su parte, otras organizaciones indígenas y algunas otras voces se alzaron contra la ley por considerarla insuficiente y no completamente conforme al espíritu y la letra del Convenio 169. Los optimistas esperaban que el reglamento de la ley mejorara y aclarara los aspectos poco claros o insuficientes en la ley. Los pesimistas pedían su remoción y su derogación. El reglamento promulgado posteriormente no satisfaría a ninguno de los dos bandos.

Aunque el reglamento de la ley fue consultado en una serie de reuniones regionales, no hubo mayor apertura a las múltiples sugerencias y comentarios que se hizo en los eventos consultivos. El Ministerio de Cultura y la PCM avanzaron en la elaboración de la base de datos que determinará desde el Estado cuál sería la población susceptible de ser consultada en el marco de la ley. La base de datos aún no es pública, aunque se sabe que se aplicaría a población que hablan una lengua originaria y que conservan rasgos de colectividad. Nos encontramos a vísperas de la realización de la primera consulta oficial por parte del Estado y resta una serie de temas pendientes y no resueltos, que van desde los procedimientos hasta el ámbito y la población que debe ser consultada.

En el marco de este proceso, el foro de debate fue planteado alrededor de dos conjuntos de interrogantes respecto de la Ley de Consulta: su adecuación al Convenio 169 y las condiciones para su aplicación efectiva. Nos preguntamos, pues, por la adecuación de la ley al Convenio y, luego del tránsito de la ley al reglamento, por su aplicación concreta. En la primera parte, las preguntas formuladas para el debate se referían tanto a la adecuación jurídica de la ley, como a su adecuación a las expectativas en torno a ella, además de su utilidad y funcionalidad para resolver la problemática que busca solucionar. En la segunda, las preguntas buscaban indagar sobre la aplicabilidad de la ley en situaciones concretas, así como los retos que representa llevar a cabo la consulta.

Este documento de balance de la discusión seguirá el mismo itinerario.

## Primer eje de discusión: Del Convenio 169 a la Ley de Consulta (adecuaciones y expectativas).

### 1. ¿Cumple la Ley con lo que le exige el Convenio 169?

La primera pregunta planteada refería a un ejercicio de comparación doble entre el Convenio 169 y la Ley de Consulta Previa en el marco de las interpretaciones posibles de ambos documentos y a la luz de la experiencia y la práctica de los participantes.

Algunas intervenciones reconocen la importancia de la Ley de Consulta Previa y la consideran un instrumento útil, que tiene, además, algunos puntos a destacar y resaltar, como el hecho de que la consulta debe ser hecha por el Estado, y no por terceros, como un requisito indispensable para su validez. Sin embargo, la mayor parte de las observaciones y comentarios son más bien críticos de la ley, señalando diversos tipos de limitaciones respecto a lo que el Convenio 169 propone y persigue, que sería diferente a lo que se plasma en la ley, que en términos generales, resulta restrictiva.

Al respecto, varias de las intervenciones señalaron que el contenido del Convenio 169 va mucho más allá de una consulta y su regulación. En principio, es un documento que plantea un entendimiento diferente entre poblaciones originarias y estados. En ese sentido, hay que reconocer que el Convenio reconoce ampliamente un conjunto muy grande de población indígena. En su interpretación estrecha, son todos los grupos tribales más los descendientes de poblaciones originarias que conservan todas sus instituciones propias; en su interpretación más amplia, se incluye a los grupos tribales más cualesquiera otras poblaciones descendientes de grupos originarios que conserven parte de sus instituciones, con lo que en este país casi todos deberíamos ser considerados indígenas (artículo 1 del Convenio 169). Se señalaba, en consecuencia, que el Convenio, en realidad, va "*más allá de la consulta*" (Roberto Quispe, Ica) y debería ser complementado con "*diversas políticas de respeto de la cultura y las formas de vida de los pueblos*", pues involucra temas de tierras, empleo, seguridad social, educación y varios otros, que discutimos poco en el país y que ciertamente no están considerados en la ley de consulta.

César Delgado, de Lima, refirió que la Ley de Consulta Previa representa "*poca contribución al objeto real*" en juego, que es la participación efectiva de los pueblos indígenas en las decisiones que afectan su futuro. Varios opinan que la ley tiene una serie de debilidades y que no se ajusta a la necesidad que busca solucionar. Por ello, se considera que "[...] *es poco probable que un instrumento como la Ley de Consulta Previa permita conseguir cambios*", añade César Delgado.

Otra de las limitaciones más importantes en la ley sería su condicionalidad para llegar a un acuerdo. Se considera que en el Convenio 169 existiría la posibilidad de veto en tanto que en la ley no, lo que limitaría sensiblemente su alcance, sobre todo en temas como tierra y territorio. En cualquier caso, persistiría una ambigüedad sobre el carácter vinculante o no de las consultas, en contravención a la jurisprudencia existente.

Finalmente, y no por ello un asunto menor, sería el hecho de que la ley solo reconoce la afectación de derechos colectivos y no de derechos indígenas en general, como estipula el Convenio (Manuel Cuentas - Ucayali).

## 2. ¿La Ley responde a las expectativas y a lo que se esperaba de una Ley de Consulta Previa?

Parece claro que tal y como quedó formulada, la Ley de Consulta Previa no satisface las expectativas cifradas en ella. No, al menos, en dos importantes ámbitos de acción: de un lado, la defensa de los derechos indígenas, que serían insuficientemente atendidos por la ley tal y como está formulada; y, de otro lado, los derechos territoriales (de los indígenas), que no resultan claramente resguardados por la ley, por las imperfecciones y la poca claridad señalada líneas arriba. En la práctica, dadas las condiciones actuales "*no se dan las condiciones favorables para que se llegue a un acuerdo consensuado*" (Noel Abarca - Arequipa). Por el contrario, la ley deforma la intención del Convenio y "*no satisface las aspiraciones de las comunidades indígenas de la sierra y la selva*", sin resolver los problemas existentes por lo que "[...] *siempre estará en discusión sobre el derecho de concesión y el derecho de propiedad, principalmente en la implementación de las actividades extractivas*" (Andrés Valer - Pasco).

La instrumentalización del Convenio habría tomado un camino poco apropiado. El efecto final de la norma podría ser, entonces, incluso el contrario de lo que se esperaba de ella.

*“En la relectura de los comentarios y las citas a otras normas existentes, uno ve con frustración cómo otras normas, de mayor rango inclusive, [son] manejadas con habilidades y destrezas propias del poder que aplasta, y en ocasiones, de los nuevos aprendizajes de algunos miembros de la comunidad indígena misma, se consuman hechos violatorios de todo aquello que como sociedad y Estado deberíamos proteger”.*

*(César Delgado - Lima).*

*“Por lo tanto, podemos deducir que no cumple con lo dispuesto por el Convenio 169, OIT, deviniendo en inconstitucional con las consecuencias sociales y políticas que ello puede acarrear”.*

*(Noel Abarca - Arequipa).*

### **3. ¿Piensa que la Ley de Consulta Previa ayudará a resolver o disminuir los conflictos?**

Por todo lo señalado sobre las deficiencias en la ley y su desajuste respecto de las expectativas cifradas en ella, y la demanda de participación de parte de la población, la mayor parte de los comentarios y las respuestas es uniformemente escéptica respecto de la posibilidad de que la Ley de Consulta Previa y su Reglamento contribuyan a disminuir o minimizar los conflictos. Aparentemente, más bien, resultaría todo lo contrario. Sin embargo, las respuestas proporcionan una serie de matices respecto de la relación entre la ley y los futuros conflictos.

Un conjunto de opiniones no le asigna prácticamente ninguna utilidad a la ley como mecanismo de resolución de conflictos, ya porque no se han estipulado mecanismos de incorporación de la población, ya porque no tiene un carácter preventivo –que es lo que se necesita– o ya porque la diversidad de los conflictos es tal, que ciertamente una ley no alcanza para solucionarlos:

*“Esta ley, como muchas otras, corre el riesgo de convertirse en letra muerta, porque durante su proceso de formulación, el Estado no ha hecho el esfuerzo necesario por crear espacios interculturales para que todos los actores involucrados con esta ley, especialmente los líderes de las organizaciones indígenas, no solo sean informados de sus alcances e importancia, sino [que] también sean co-partícipes en el proceso de construcción de propuestas legislativas más coherentes y consensuadas, como una forma efectiva de contribuir a la prevención y/o resolución de los conflictos sociales en nuestro país. En consecuencia, y pese a los aspectos positivos señalados en la respuesta anterior, esta ley, tal como ha sido formulada y aprobada, no ayudará mucho a resolver o disminuir los conflictos sociales, ya que después de su puesta en vigencia, en vez de tener los efectos esperados, [los conflictos sociales] se han venido multiplicando”.*

*(Manuel Cuentas - Loreto).*

*“Una ley no resuelve todo, solo calma el momento de los conflictos y estoy seguro que tampoco disminuirá, porque hay muchos problemas en la sociedad y nadie sabe qué tipo de conflictos tendremos mañana, o al otro mes, [o] al otro año o quizá [cuando] ya la tengamos, [haya que enfrentar] otros problemas que surgieron”.*

*(Alcides Cjuno - Cusco).*

Parte de las limitaciones de la ley provendrían, además, de su carácter parcial: los problemas que tendrían que ser consultados no atañen solamente a los indígenas, por lo que la propia ley, aun cuando se aplicara, solo tendría un alcance parcial respecto de las necesidades de participación de la población:

*“En el Perú se implementan leyes como a cada uno de nuestros padres de la patria más les conviene. La pregunta que yo planteo es: ¿por qué solo la ley de la consulta es para las poblaciones rurales y no para los ciudadanos que somos de la zona urbana, si en nuestra Carta Magna indica que todos tenemos derechos por igual?”.*

*(Alcides Cjuno - Cusco).*

Otras opiniones señalan que el problema está en el sistema y que la Ley de Consulta Previa no hace sino amortiguarlo. La ley puede ser “[...] una contención a las ansias depredadoras de los recursos naturales, una herramienta para amortiguar conflictos, para ganar tiempo, [pero] eso sigue siendo insuficiente” (Mario La Riva - Cusco).

Un segundo grupo plantea, más bien, que si bien la ley no eliminará ni disminuirá los conflictos, sí contribuirá a transformarlos. La Ley de Consulta Previa sería un avance hacia la posibilidad de tender puentes y establecer un diálogo y facilitar negociaciones y acuerdos:

*“A pesar de la limitación [...] debemos reconocer que es un avance importante. En principio, porque se ha desarrollado con mayor profundidad, los derechos de los pueblos indígenas, respecto a sus territorios y recursos naturales, así como a su participación en el proceso de toma de decisiones y ejecución de los proyectos mineros”.*

*(Noel Abarca - Arequipa).*

En otro momento de la discusión añade Noel Abarca:

*“Si los diálogos que se van a aperturar facilitan negociaciones y acuerdos, a fin de acercar posesiones consensuadas, que giren alrededor no de intereses cerrados, sino del respeto a los derechos reconocidos, fundamentalmente la protección del medio ambiente y la vida, en el marco del concepto de desarrollo sostenible”.*

*(Noel Abarca - Arequipa).*

Con ello, los conflictos seguirían desarrollándose, pero en otros términos, en otro plano de entendimiento, uno más informado, que permitiría la intervención ordenada de un conjunto de actores y, consecuentemente, tendríamos también protestas más informadas:

*“Personalmente, pienso que los conflictos serán de otra índole, porque tendrán mejor información y los reclamos, protestas y propuestas deben ser en base a mejores conocimientos de causas, y en coordinación con los gobiernos regionales y municipales”.*

*(Teresa Alva - La Libertad).*

Por último, algún comentario insiste en la necesidad de establecer más y mejores canales de comunicación, aparentemente por la vía del desarrollo de relaciones interculturales, antes que por la Ley de Consulta Previa en sí, cambiando los términos de la relación entre el estado y las poblaciones:

*“Actualmente hay necesidad de establecer la pauta de «diálogo intercultural permanente», no solo [de] consulta. Todos los organismos del Estado entran en diálogo. Lo de Cañaris nos indica que todos debemos saber escuchar y saber entender a nuestras poblaciones. Estos aspectos deberían ser un tema de innovación desde la Universidad, pero en diálogo con las poblaciones. Los caminos de inclusión están aún por aclararse y esto debe hacerse con la propia población, no temer temores y acercarse a ellos, o alguna vez pedirle a los técnicos que orientan, que por lo menos vivan quince días en aquellos lugares y sientan cómo se vive”.*

*(Roberto Quispe - Ica).*

Queda claro, en todo caso, que esta situación no sería fruto únicamente de la Ley de Consulta Previa, sino también del establecimiento de otro tipo de relación entre la población indígena y el Estado: en términos de un diálogo más amplio que el actualmente existente, pero en el que la Ley de Consulta Previa aparecería, al menos, como un primer paso.

Una reflexión de conjunto respecto de los temas tratados y las respuestas y los comentarios nos autoriza a algunas reflexiones más generales respecto de esta adecuación al Convenio 169 y de los alcances esperados de la ley de consulta. Un primer tema que debemos rescatar y tomar en cuenta es que nos movemos en el espacio de la política y la regulación desde el Estado. En este caso, estamos en el proceso de adecuación de las leyes peruanas al Convenio 169, que es, a fin de cuentas, un campo jurídico. Y las normas se ajustan siempre imperfectamente a la realidad. La aplicación de la Ley de Consulta Previa tiene una dimensión jurídica que se atiende en primer lugar, más allá de nuestras expectativas y deseos. Los gestores de la norma y de su reglamento afirman que se ajusta a los lineamientos del Convenio. Hay pocos reclamos de la sociedad civil en sentido contrario<sup>1</sup>. En cambio, desde el punto

<sup>1</sup> Lo que sí se produce, por ejemplo, respecto de la base de datos sobre pueblos indígenas que ha sido impugnada por una asociación campesina de Espinar, quien alude que en su formulación se han incluido criterios no contemplados en el Convenio 169 que pueden generar la exclusión de algunos pueblos que se reclaman indígenas, pero que podrían no ser considerados por no incluir los requisitos reglamentarios de la base de datos: organización colectiva y uso de lengua materna indígena.

de vista de los movimientos sociales y las reivindicaciones indígenas, la ley y su reglamento son insuficientes, incompletos y no dan verdadera cuenta de su realidad y sus necesidades. Todos los ciudadanos podemos decir lo mismo de muchas otras leyes.

Todo ello no exime al Estado de su responsabilidad de proteger a la población y al ciudadano, en particular indígena u originario. Los derechos internacionales de los pueblos indígenas u originarios incluyen, en primer lugar, elementos de respeto a sus culturas y, luego, una serie de derechos específicos. Al respecto, sería interesante preguntarnos si la Ley de Consulta Previa y su Reglamento cumplen con la triple obligación de reconocer la existencia de pueblos indígenas, de respetar la diferencia y los derechos de estos pueblos y, por último, de generar un efecto redistributivo con relación a ellos. Un par de comentarios han señalado que, mal que bien, tener una ley de consulta es mejor que no tener nada y que, con todo, representa un avance. Nuestro propósito en el foro es precisamente discutir sobre los alcances de la ley, sus méritos y sus limitaciones.

Algunas intervenciones señalaron que el propósito de la consulta es que el Estado “escuche” a los pueblos. En el mismo sentido alguno proponía un régimen de “diálogo intercultural permanente” frente a la alternativa del “conflicto permanente” en el que nos encontramos. Y ese es, precisamente, uno de los temas por los que se proponen y promulgan la ley y su reglamento. Cómo es que el Estado debe consultar o escuchar a los pueblos es, pues, el problema que está más allá de la formulación de la ley y que tiene que ver con su aplicación.

Un tema crucial en todo esto son los derechos a la tierra. Una de las intervenciones pone el tema a consideración. Al respecto, la legislación garantiza el acceso y la propiedad de la tierra, pero deja un margen muy amplio de discrecionalidad de múltiples agentes en lo que compete a los recursos tanto de la superficie (bosques, aguas y otros), como del subsuelo (minerales metálicos, no metálicos e hidrocarburos). El tema de la consulta debería estar más directamente relacionado con la servidumbre, el acuerdo entre el propietario del suelo, el Estado y cualquier tercero interesado en los recursos que dependen o están relacionados con el mismo. En mi opinión, la naturaleza de “llegar a un acuerdo” no debería pasar solo por lógicas de compensación, sino que debería contener de manera explícita las situaciones en las cuales el acuerdo podría no producirse, estipulando eventualmente un rol más activo, público y transparente del Estado en los casos en los que ello suceda.

Un elemento final respecto de la Ley de Consulta Previa y el contexto en el que se desarrolló el foro está vinculado fuertemente con el conflicto generado entre la comunidad de Cañaris y una empresa extractiva que espera operar en territorio de la comunidad. Es el tema de la relativa inacción pública del Estado respecto de los conflictos entre poblaciones y empresas extractivas. En casos como el de Cañaris –o anteriormente el de Conga–, el Estado, o más precisamente el gobierno, no toma decisiones respecto a la viabilidad o conveniencia de los proyectos extractivos, deja que se resuelvan entre las partes, interviene a destiempo, busca minimizar la protesta. Todo ello en un contexto en el cual las oficinas que mejor funcionan son aquellas encargadas de los procesos administrativos de concesiones y de aprobación de nuevos proyectos. En ningún momento el Gobierno se pronunció abiertamente sobre Conga, y se esperó a que Newmont suspenda “voluntariamente” las operaciones. Parte importante del problema es que el Estado no decide, y si lo hace, no muestra sus decisiones públicamente. ¿Ayudará la consulta a tomar posición respecto de temas como la inversión minera en espacios socialmente sensibles?

## Segundo eje de discusión: De la Ley de Consulta Previa a su aplicación:

Hemos señalado que el tema de la consulta previa y la relación con el Convenio 169, la ley y su reglamento puede plantearse en términos jurídicos, en la adecuación de las leyes entre sí, en el ajuste de las leyes peruanas a los requerimientos del derecho internacional en el que se inscribe el Convenio. Pero también tiene una importantísima dimensión en lo referido a la relación entre la ley y la situación de la realidad que procura normar o modificar. Es decir, en la relación entre la norma y las consultas que se apliquen al amparo de esta o, si se quiere, relativa a la relación entre la normatividad y su aplicación práctica, en concreto, sobre realidades diversas.

Nuestra segunda entrada al tema propone ver la consulta como un procedimiento que permite a la población (indígena) expresar su opinión, sus opciones y, eventualmente, las condiciones por las cuales una medida legislativa o un proceso de inversión pública o privada podrían llevarse a cabo (recordemos que el propósito de la ley de consulta es que se llegue a un acuerdo).

La segunda parte de nuestra discusión se centró en la aplicabilidad de la Ley de Consulta Previa tal y como está formulada. Pero, sobre todo, incidió

en cuales podrían ser las alternativas para mejorar este procedimiento de consulta. Si la Ley de Consulta Previa tiene una forma jurídica, nos interesaba indagar la opinión diversa de científicos sociales, promotores de desarrollo y, llegado el caso, los propios indígenas. Y es que el tema de la aplicabilidad de la consulta es crucial:

*“Lo que me preocupa es la buena fe del gobierno para implementar el Convenio y todos los instrumentos que se derivan de él. Hasta ahora, a pesar de todos los anuncios, más parecen haber dudas que certezas, pues el Estado no actúa como garante del bien público y de los ciudadanos, busca de manera efectista dar algunas iniciativas que luego se reducen a maniobras dilatorias, lamentablemente, con lo que están generando un embalse de expectativas, pero también de futuros conflictos. Con ello no pienso que la Consulta resuelva todos los problemas, pero sí es un instrumento fundamental”.*

*(Alvaro Campana - Lima).*

En general, no se ha avanzado mucho respecto de cuáles deberían ser los mecanismos para aplicar la consulta. Una de las posibilidades abiertas por el Convenio 169 y recogida por la ley, es que la consulta se desarrolle tomando en cuenta las propias organizaciones y formas culturales de gobierno de los pueblos originarios, pero no hay ningún elemento que permita conectar claramente ambos recursos. La gama de posibilidades es muy amplia: desde la aplicación de referendos hasta la decisión de una asamblea local. Ambos recursos aparecerían como los elementos extremos en un continuum múltiple de formas de consulta culturalmente adaptadas, con diversos grados de adopción y adaptación de mecanismos formales democráticos. El referendo es ciertamente inclusivo, ciudadano y democrático, pero no es una institución ni una práctica indígena originaria. De otro lado, la pequeña asamblea es efectiva en grupos humanos pequeños, pero conforme crece el número de involucrados se hace cada vez más difícil asegurar la representatividad y la legitimidad suficientes y, sobre todo, el derecho a la disidencia.

Por ello, creemos que una de las principales limitaciones de la Ley de Consulta Previa, y sobre todo de su Reglamento, es que no especifica cómo debería

aplicarse la consulta y cuáles son los parámetros que nos aseguren legitimidad, representación y respeto a las formas e instituciones tradicionales de decisión.

Las preguntas planteadas recogían lo que a nuestro parecer eran los tres temas más importantes (y por ello también los más controversiales) del proceso de consulta: quiénes deben ser consultados, cómo debería hacerse la consulta y, finalmente, cuáles deberían ser los temas a consultar.

Cada una de estas cuestiones tiene profundidad propia. En la primera, la pregunta nos remite a la relación y la diferencia o semejanza de los derechos de la población indígena y la población no indígena en el país, todos con los mismos derechos ciudadanos. Por supuesto, también contiene la definición de quién es y quién no es indígena en el país, con particular referencia a las comunidades nativas –de las que nadie duda– con relación a las comunidades campesinas –para las que la condición de indígena no es formal ni abiertamente aceptada–, y como corolario: ¿quién define quién es y quién no es indígena?

La pregunta sobre los procedimientos no es menor, aun cuando la ley señala que “los pueblos indígenas u originarios participan en los procesos de consulta a través de sus instituciones y organizaciones representativas, elegidas conforme a sus usos y costumbres tradicionales” (artículo 5), de los que el reglamento solo precisa que deben estar acreditados (artículo 10). De hecho, la mayor parte del reglamento es formal y procedimental burocrático, pero no contiene elementos del “diálogo intercultural” que la ley señala como necesario. Siendo la consulta un acto institucional, manejado por el Estado, no queda claro cuál debe ser la forma como se conecta con las formas institucionales y las organizaciones de los indígenas sujetos de la consulta: ¿qué rol le competaría a los apus, a las dirigencias comunales, a la asamblea, a la federación y a otras instancias?

El tercer tema clave es la consulta. El Convenio señala que se debe consultar “cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente” (artículo 6). La ley detalla que se debe consultar las medidas legislativas o administrativas y los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional “que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo” (artículo 2). El reglamento define que hay afectación directa cuando hay “aspectos que pueden producir cambios en la situación jurídica o en el ejercicio de los derechos colectivos de tales pueblos” (artículo 3). Al final, no queda claro

cuáles deberían ser los temas a ser consultados, salvo el caso de los temas que afectan recursos naturales, aunque tampoco queda muy claro (artículo 6). Más bien, el reglamento sí que es claro en los temas que no se consultan: temas tributarios y decisiones extraordinarias o temporales derivadas de situaciones de emergencia, incluidas las sanitarias (artículo 5). De modo que nos preguntamos cuáles deberían ser los temas a consultar y quién debería determinarlos, en particular a temas referidos a medio ambiente y territorio.

#### 4. ¿Consulta indígena o consulta ciudadana?

La gama de respuestas sobre quiénes deberían ser consultados proporcionó una serie de opiniones diversas, aun cuando la mayor parte coincidió en términos de una orientación “amplia” de la consulta, hubo también posiciones que limitaban la consulta a un grupo específico, acreditado y acotado.

Las respuestas más acotadas señalaban que los principales sujetos de la consulta son los pueblos indígenas, entendiendo que estos son los actualmente definidos de acuerdo con los criterios objetivos y subjetivos que plantea el Convenio 169 (Ana Espejo de Junín y Álvaro Campana de Lima). Entre los primeros, se considera la descendencia, la continuidad histórica y la existencia parcial de instituciones y prácticas culturales, mientras que entre los segundos, cuenta la autodeterminación y autoidentificación como pueblo indígena. Para los que postulan esta distinción, es importante que los indígenas sean previamente acreditados, garantizando que son descendientes de población indígena:

*“La identificación debe ser garantizada no solo legalmente, pues requiere comprobar si se cumple con los requisitos. Por lo tanto, el registro con que cuenta el Viceministerio de Interculturalidad se constituye en banco de datos actualizado”.*

*(Ana Espejo - Junín).*

En esta posición cobra particular relevancia, destacada por los participantes, la base de datos a cargo del Viceministerio de Interculturalidad, instrumento que debería contemplar a quiénes correspondería el derecho a la consulta. Uno de

los comentarios señala que, tal y como se viene trabajando, dicho instrumento sería imperfecto y no estaría acorde con lo estipulado en el Convenio 169:

*“Esto es distorsionado en el caso peruano, que a través de la Resolución Ministerial emitida para regular la elaboración de la Base de Datos que plantea como requisitos: el ser portador de una lengua indígena y tener tierras comunales. Esto contradice el espíritu del Convenio elaborado para salvaguardar los derechos colectivos, pero también los derechos en general, de los pueblos indígenas y sus miembros, ya que restringe la definición de indígena al uso de un idioma (hay pueblos indígenas que lo han perdido) y a la posesión de tierras comunales”.*

*(Alvaro Campana - Lima).*

Podríamos añadir que, desde esta perspectiva, no solo sería necesaria una base de datos, sino también una serie de otros instrumentos, como guías metodológicas, manuales e instructivas que hagan factible y legítimo el proceso de consulta.

Sobre esta condición de pueblo indígena “actual”, hay una variante por ampliación de uno de los participantes que considera que deberían considerarse en términos generales también los descendientes directos, que deberían también estar acreditados, lo que equivaldría a hacer calificar el conjunto de la población rural peruana, incluyendo las comunidades campesinas y a los ronderos:

*“Los únicos requisitos para determinar quiénes deben y quiénes no deberían ser consultados durante el proceso de consulta previa, es que todos los pueblos indígenas consultados acrediten ser descendientes desde antes de la colonia y, por ende, no debería limitarse solo a los descendientes “directos” y quienes conserven “todos” los elementos culturales, que excluye a las rondas campesinas y pueblos costeros”.*

*(Manuel Cuentas - Ucayali).*

A todos estos pobladores indígenas de la sierra y la selva, descendientes de los pueblos originarios, se les sumaría la población de asentamientos urbanos, que también deberían ser consultados:

*“En primera instancia están las poblaciones indígenas de la sierra y la selva, porque en ellas hay grandes potencialidades de recursos extractivos y ellos son los propietarios originarios o tienen títulos de propiedad de antaño, pero hay también poblaciones urbanas que están inmersas a actividades extractivas, como es Cerro de Pasco, Morococha. Creo que estas poblaciones también debieron y deben ser consultados sobre el uso de los suelos para nuevos proyectos que están en curso”.*

*(Andrés Avelino Valer - Pasco).*

*“En cuanto a las poblaciones que deben ser consultadas: queda claro que la Ley de Consulta Previa está dirigida específicamente a los pueblos indígenas, pero con la ampliación que debe considerar tanto a los amazónicos, como a los andinos y los costeños. Se podría hacer la salvedad de que en el actual contexto deben priorizarse las zonas de conflicto”.*

*(Noel Abarca - Arequipa).*

Una respuesta señala que si bien se podría tener una interpretación amplia, se podría establecer una gradación de acuerdo con el “orden de su originalidad”, considerando tres categorías posibles: i) pueblos originarios, ii) comunidades indígenas y iii) comunidades campesinas. En la tercera categoría podrían no cumplirse los criterios necesarios, por lo que la consulta podría eventualmente limitarse a las dos primeras categorías.

*“Requisitos sí debería haber. De lo contrario, todos estaríamos queriendo estar en la consulta. Quizás antigüedad con costumbres, cultura, formas de organización, educación ancestral pero ética, y muchas otras cosas que no recuerdo en estos momentos”.*

*(Teresa Alva - La Libertad).*

Finalmente, un tercer grupo de respuestas enfatiza el carácter de afectación para la consulta, incluso por sobre la condición de indígena. La consulta debería aplicar a aquellas poblaciones susceptibles de ser afectadas por alguna medida o un proyecto, refiriéndose al conjunto de poblaciones indígenas, nativas y campesinas u otras poblaciones. El ámbito de consulta sería definido, en este caso, más por lo territorial que definido por la etnicidad:

*“[...] a los pueblos indígenas andinos, amazónicos y costeños (incluido las comunidades nativas y las comunidades campesinas) que resulten afectados directamente por una medida de carácter administrativa o legislativa, entendiéndose como afectación no solo los derechos colectivos sino la existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo [...] los afectados directamente por las medidas de carácter legislativo o administrativo, cualquiera sea su condición sociocultural. Porque cuando son afectados ellos, comparten el mismo problema”.*

*(Manuel Cuentas - Ucayali).*

*“Los requisitos deben ser en función a la población afectada y el nivel de impacto directo que tienen en su forma de vida. Pueden ser campesinos, nativos o poblaciones migrantes que por diversos aspectos están viviendo en un determinado territorio”.*

*(Antonio Alcalá - Junín).*

Ello no implicaría arbitrariedad, pues debería aplicarse la consulta solo en aquellas poblaciones que resulten o puedan resultar efectivamente afectadas:

*“La conflictividad social de nuestro país, en términos generales, se suscita por dos problemas fundamentales: la explotación de los recursos naturales y la constitución de infraestructura de gran envergadura. En los territorios donde se localiza esta problemática es donde se debe aplicar la consulta previa. Consecuentemente, deben ser consultadas todo tipo de organizaciones, que serían afectadas y que tengan una reconocida legalidad y representatividad. No solo los pueblos indígenas. ¿Deberían haber requisitos para establecer quién debe y quién no debe ser consultada? La respuesta es afirmativa. Reitero que deberían ser consideradas todas las organizaciones afectadas, pero asentadas en el territorio, reconocidas legalmente y con una auténtica representatividad social”.*

*(Noel Abarca - Arequipa).*

Estas respuestas apoyarían una opción más ciudadana de la consulta. Si todos tienen que ser consultados, se está pidiendo un derecho de consulta ciudadana, a todos los peruanos a los que pudieran ser afectados por una decisión del gobierno o un proyecto de inversión. Ello dejaría sin efecto y sin utilidad un recurso como la Base de Datos del Ministerio de Cultura.

## 5. Acerca del diálogo permanente como método: las formas de la consulta

Las respuestas respecto del cómo para la consulta se repartieron en dos grandes conjuntos de ideas. Por un lado, una serie de consideraciones generales a ser tomadas en cuenta, algunas de las cuales están ya presentes en la ley y su reglamento, que los participantes destacaron o matizaron. Del otro, una serie de consideraciones prácticas orientadas a la participación en concreto de las organizaciones en la consulta y los mecanismos a emplear para ello.

Las consideraciones generales para la aplicación de la consulta incluyen la transparencia y la circulación de la información, la existencia de instrumentos para su aplicación (guía metodológica y base de datos), la necesidad de participación y fortalecimiento de las organizaciones indígenas, el trabajo compartido entre el Estado y la población y la utilización forzosa de la lengua indígena.

Para ello, el punto de partida serían la información y la transparencia:

*“Una situación aún pendiente para iniciar el proceso de implementación de la consulta previa es la difusión, transparencia y acceso a la información de estos procesos en marcha, que se están desarrollando fundamentalmente solo en el Sector Energía y Minas, de los cuales muy poco se conocen [...] la ausencia de transparencia puede afectar más el proceso de implementación del derecho a la consulta en el país”.*

*(Manuel Cuentas - Ucayali).*

La participación de la población nativa y sus organizaciones también es imprescindible. Sin embargo, dadas las limitaciones existentes, debería hacerse un esfuerzo por informarles debidamente y, eventualmente, capacitarles para que puedan cumplir estas funciones a cabalidad. Dado que el proceso tiene que ser desarrollado en colaboración entre el Estado y la organización:

*“Considero que debe ser un acto compartido entre Estado y pueblos afectados. En otras palabras, debe conformarse una comisión conjunta en igualdad de condiciones. Sería una prueba tangible de respetar al otro”.*

*(Antonio Alcalá - Junín).*

*“Este proceso se hace en mesa de iguales”.*

*(Mario La Riva - Cusco).*

La capacitación es necesaria, pues:

*“[...] se hace necesario que el Estado, en estrecha coordinación con las organizaciones más representativas de los pueblos indígenas, inicien un programa de fortalecimiento institucional para capacitar no solo a los líderes de las organizaciones de carácter nacional y regional, sino también —y de manera particular— a los de nivel federativo y comunal, por estar más cerca a los múltiples problemas que afrontan”.*

*Manuel Cuentas - Ucayali.*

En este proceso el uso de la lengua nativa y el respeto de la cultura nativa son claramente imprescindibles para varios de los participantes, como garantía de mecanismo de participación, inclusión y reconocimiento de la diferencia:

*“Es necesario que sus idiomas sean considerados, constitucionalmente, como fuentes válidas para ejercer jurisdicción y registrar acuerdos permanentes de validez heredable en sus comunidades y en las nuestras”.*

*(Mario La Riva - Cusco).*

*“Finalmente, también considero que en este proceso de difusión, durante todo el proceso de aplicación de la consulta previa, debe realizarse utilizando el idioma y los elementos culturales del pueblo indígena que deberá ser consultado, frente a la afectación de sus derechos colectivos a través de una medida legal o administrativa”.*

*(Manuel Cuentas - Ucayali).*

El respeto al idioma materno debería ser una precondition en cualquier caso. De hecho, la actual norma de fomento de lenguas originarias (que está vigente) dice que las instancias del Estado deben respetar y brindar asistencia en lengua indígena, ahí donde sea mayoritaria. Parte de la dificultad de la aplicación de esta norma es que no está suficientemente claro cuándo una lengua es prevalente o significativa en una jurisdicción específica.

Estas intervenciones generales postulan de alguna manera la necesidad de la consulta como instrumento que facilite una condición/situación de “diálogo permanente” entre el Estado y los pueblos indígenas. Es decir, un espacio de intercambio “sin condiciones”, que facilite el “diálogo intercultural”, estableciendo un diálogo permanente a pesar de (o, mejor dicho, gracias a) la existencia de racionalidades diferentes:

*“El aspecto central para aplicar la consulta es aperturar un espacio de comunicación sin condiciones entre Estado y poblaciones afectadas a través de sus órganos de representación, y luego informar en forma transparente, con información precisa, a las comunidades afectadas en el marco de una difusión permanente”.*

*(Antonio Alcalá - Junín).*

*“[...] el Estado y la sociedad civil tenemos la obligación no solo de conocer y valorar este carácter diverso del Perú, sino también [de] impulsar un dialogo intercultural, para llegar a acuerdos que contribuyan a conseguir la paz social, respetando los derechos ancestrales, la existencia de modos distintos de vida y perspectivas de desarrollo, superando la sensación de desconfianza mutua. Dentro de este marco, la consulta previa debe encontrar su fundamento en el concepto de democracia, donde la comunicación, el diálogo y el intercambio de ideas deben ser elementos imprescindibles”.*

*(Manuel Cuentas - Ucayali).*

*“Creo que un valor de esencia de la consulta es la institucionalización del diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas (pero un diálogo con equidad, democrático e intercultural), para llegar a consensos en el marco de un estado de derecho que respeta plenamente nuestra diversidad cultural. Debemos tomar en cuenta que son diferentes racionalidades”.*

*(Ana Espejo - Junín).*

De alguna manera, todas estas respuestas nos reenvían a una situación ideal de entendimiento entre el Estado y las poblaciones indígenas y originarias, un vínculo virtuoso que, ciertamente, va más allá de las condiciones en las cuales está actualmente planteada la ley de consulta.

En lo que respecta a las condiciones y procedimientos para la aplicación de la consulta, se formuló una serie de opiniones que inciden, en primer lugar, en la importancia y la necesidad de la coordinación y co-participación de las instancias de organización y gobierno de los pueblos implicados, con roles de facilitación y co-organización, pero también se señala la participación de los gobiernos locales y subnacionales y la de otras organizaciones. Algunos comentarios se inclinaron por la figura del referendo como método para la consulta.

En el proceso, el rol de las organizaciones, de acuerdo con cada tipo de espacio implicado, debería ser central. Cada zona tendría un conjunto específico de actores institucionales involucrados en el proceso. Para el caso de la selva central, por ejemplo, se propone que la instancia de coordinación sean los congresos nativos, en tanto que espacios ya existentes que cuentan con la legitimidad suficiente:

*“Respecto a la aplicación, creo que el tratamiento para la consulta debe ser diferenciado de acuerdo a los procesos y nivel de institucionalidad en cada contexto. Las organizaciones (centrales, federaciones indígenas, etc.) deben ser las interlocutoras con el Estado en un espacio de diálogo subnacional, regional o local, según sea el caso. Y, de manera concertada, se debe organizar la consulta, con procesos informativos previos y en su idioma, en los espacios naturales que tienen legitimidad social. Para el caso de las comunidades nativas de Selva Central, considero que son los congresos, espacio deliberativo ancestral en el que determinan sus acuerdos sobre distintos aspectos vinculados a sus bases (comunidades nativas)”.*

*(Ana Espejo - Junín).*

El rol de las organizaciones debería ser el de coorganizadores, participando en el diseño mismo del proceso de consulta a implementar. Las organizaciones tendrían que formar parte de la ejecución de la consulta y ser instancias consultivas y facilitadoras del proceso:

*“[las organizaciones] deben asumir el rol de facilitadores, comunicadores, consultores, vigilantes y [debieran responder por] el compromiso de asumir los resultados [...] Es más, deben estar representados en el grupo organizador y ejecutivo de la consulta”.*

*(Noel Abarca - Arequipa).*

*“[...] se juntan las delegaciones de los diferentes grupos para pulir [la] redacción, nunca para cambios y consulta a las autoridades respectivas; también para interpretación, [pero] nunca para redacción y menos para cambios”.*

*(Teresa Alva - La Libertad).*

Sin embargo, en algunas intervenciones, estas demandas por involucramiento de las organizaciones traspasan las fronteras de la etnicidad y se señala que, en caso de ser necesario, deberían también incorporarse a representantes de organizaciones no indígenas asentadas en el territorio:

*“Las decisiones deben ser respetuosas de estas diferencias. Pero al final deben primar las decisiones que tengan mayoría. Por un principio democrático, deben ser consideradas todas las organizaciones asentadas en los territorios afectados”.*

*(Noel Abarca - Arequipa).*

En el marco del proceso de descentralización, citando una entrevista a Manuel Glave, se señala, también, la necesidad del involucramiento de los gobiernos locales y subnacionales:

*“Pero el surgimiento de conflictos sociales que estallan de manera crítica no solamente se debe al vacío en gestión territorial. Glave llamó la atención sobre el papel de los gobiernos regionales y locales, que es literalmente nulo en el manejo de los recursos en sus jurisdicciones. Recordemos que todavía no está del todo completado el proceso de descentralización. Buena parte de los conflictos tiene que ver con la pobre definición de los gobiernos locales y regionales”.*

*(Andrés Avelino Valer - Pasco).*

Finalmente, unas pocas opiniones señalaban la necesidad de que la consulta se equipare a un referendo, en el que se consulte al conjunto de la población:

*“Creo que la forma de consulta debe ser algo parecido a un referendo. Creo que una simple asamblea donde certifica los dos tercios de la población es manejable. De la práctica se ve que [a] muchas consultas se llevan gente de otras partes, para decir que si está aceptado con la mayoría de la población”.*

*(Andrés Avelino Valer - Pasco).*

Esta opción, sin embargo, es desechada por otras respuestas que señalan más bien la diferencia existente entre “consulta ciudadana” y “consulta previa”, la primera como alternativa ciudadana y la segunda exclusivamente aplicada a poblaciones indígenas:

*“No es lo mismo la «consulta popular o ciudadana» que la «consulta previa». Efectivamente, la primera ha sido una alternativa que se ha utilizado en el caso de diversos sectores de la población, urbanos y rurales, para expresar el rechazo especialmente a las actividades extractivas. Estas consultas se han desarrollado a modo de referendos en los cuales la gente va a votar si es que quiere o no dicha actividad. La consulta previa, en cambio, es orientada a los pueblos indígenas y, en el caso peruano, me parece que no está pensada como referendo con votación popular, por lo menos en la etapa de diálogo entre la entidad pública que hace la consulta y los representantes de los pueblos indígenas. En ese sentido, la consulta [previa] se realizará con los representantes de las organizaciones o con los delegados elegidos bajo sus formas particulares por parte de estos pueblos”.*

*(Alvaro Campana - Lima).*

En general, hay diversas respuestas sobre la modalidad de la consulta: se mencionó las asambleas comunales, la necesidad de referendos, incluso la utilización de los congresos indígenas como espacios de discusión y decisión. También se mencionó la necesidad de interlocución y participación de autoridades y dirigentes campesinos e indígenas, por medio de sus organizaciones. Quizás necesitamos hilar más fino y pensar en una matriz de posibilidades y establecer mecanismos ad hoc para espacios y temas específicos. No tenemos aún claridad respecto a cómo consultar. Y, ciertamente, las opciones planteadas no son excluyentes. Pero si utilizamos más de una, ¿cómo las combinamos?, ¿cómo ponderar el peso de una asamblea frente al de un referendo o un congreso indígena?

## **6. La materia de la consulta: ¿qué debería ser consultado?**

Las respuestas respecto sobre la materia de la consulta fueron las menos numerosas. Sin embargo, a partir de ellas podemos señalar

un itinerario para reflexión sobre el propósito final de la consulta y su pertinencia para la toma de decisiones. Los comentarios pueden ser agrupados en dos conjuntos de preocupaciones: de un lado, los temas más evidentes —digamos— que deben ser consultados; del otro, los temas que no son suficientemente mencionados y que deberían también ser sujeto de consulta, de debate o, al menos, de reflexión.

En el marco de los temas a ser consultados, las respuestas señalan dos grupos claramente identificados, ambos de alguna manera presentes en la ley y en el reglamento de la misma: el uso de los recursos naturales y las políticas y leyes que afectan a los pueblos indígenas. Las respuestas más detalladas se centran en la necesidad de consulta para la disposición de uso de los recursos: tierra, agua y otros. Según la coyuntura, se consignó, en primer lugar, el tema de los permisos para actividades extractivas. Se señaló que la consulta podría vincularse con las regulaciones actualmente existentes que exigen el consentimiento del propietario del suelo para el desarrollo de actividades extractivas, en cuyo caso la vulneración del acuerdo no solo faltaría al derecho a la consulta, sino también al derecho de propiedad:

*“[...] para los proyectos mineros se requiere contar con un acuerdo previo con el propietario —individual o comunal— del terreno superficial o, en su defecto y en casos muy particulares, una servidumbre impuesta por el Ministerio de Energía y Minas [...]. Sumado a ello, el artículo 11° de la Ley N° 26505 exige que «[...] para disponer, gravar, arrendar o ejercer cualquier otro acto sobre las tierras comunales de la sierra o selva, se requerirá del Acuerdo de la Asamblea General con el voto conforme de no menos de los dos tercios de todos los miembros de la comunidad [...]». Para que el titular de una concesión minera pueda ejercer su derecho a explorar o explotar recursos naturales debe obtener primero los permisos, autorizaciones y licencias correspondientes de las diversas entidades del Estado. Adicionalmente, debe obtener el permiso o acuerdo del propietario de la tierra”.*

*(Andrés Avelino Valer - Pasco).*

A partir de estas consideraciones se abre una reflexión respecto a la consulta sobre otros recursos, como el agua y los recursos naturales en general. Al respecto, se echa de menos la existencia de reglas claras para el aprovechamiento de los recursos naturales y la necesidad de instrumentos de gestión territorial que ordenen dicho aprovechamiento.

El otro gran tema a ser consultado corresponde a todas las medidas administrativas y legislativas que afecten a las poblaciones indígenas, de acuerdo con lo estipulado en la ley:

*“La ley dice «toda medida administrativa o legislativa que afecte directamente a los pueblos indígenas». No solo se trata de hacer uso de la consulta [...] como paso previo a las actividades extractivas, sino, en general, a las políticas y leyes que los afectan. Ese es justamente el desafío de un país que aspira a ser intercultural. Toda acción debe estar atravesada por esta consideración. Para hacer efectivo esto, el Estado debería estar apoyando el fortalecimiento de la institucionalidad indígena en vez de perseguir a sus líderes. De manera que se constituyan en interlocutores válidos para participar de estas decisiones. Igualmente es atentatorio que se considere que las medidas que los beneficiarán no sean consultadas”.*

*(Alvaro Campana - Lima).*

Ahora bien, algunas intervenciones plantean la respuesta en otros términos, señalando una serie de ausencias en la Ley de Consulta Previa, con relación a la intención del Convenio 169 respecto del desarrollo de los pueblos indígenas. Si bien la ley plantea la necesidad de consultar sobre temas que afectan directamente “desde afuera”, no consulta a los pueblos indígenas respecto de sus propias prioridades, demandas y aspiraciones, por lo que la norma termina siendo insuficiente, pues no otorga a los indígenas el derecho de establecer sus propias prioridades:

*“Considero que la ley de consulta previa no es suficiente como mecanismo de acción política y social para garantizar el derecho indígena y [por otra parte] el centro del debate no es necesariamente referido a los procedimientos de su implementación, sino más bien al derecho a decidir sus prioridades de desarrollo. Pues el acuerdo o consentimiento no necesariamente se traduce en que se recoja las prioridades y demandas de los pueblos”.*

*(Ana Espejo - Junín).*

*“Para responder esta pregunta es necesario tener presente que el Convenio 169 de la OIT, además de reconocer el derecho a la consulta previa, consagra otros derechos a favor de los pueblos indígenas, entre los cuales figuran, en primer lugar, el derecho a gozar, sin obstáculos ni discriminación, de los derechos fundamentales; en segundo término, el derecho a que sean respetados sus valores, prácticas e instituciones; finalmente, el derecho a decidir sus propias prioridades en lo que respecta a su desarrollo”.*

*(Manuel Cuentas - Ucayali).*

Estas respuestas muestran que hay un largo trecho en la discusión sobre la materia de la consulta. Es cierto que, en sentido amplio, cualquier actividad podría afectar la vida de la población (para bien o para mal) y que muchos de los efectos reales de un proyecto no pueden ser previstos. Del otro lado, plantear que todo debe ser consultado puede llevarnos a un callejón sin salida. Por ello, precisar con más claridad la materia de la consulta es una tarea urgente.

La ausencia de mecanismos para consultar a las poblaciones indígenas sus prioridades es una importante debilidad de la ley. Se trata de una normativa para preguntar respecto de proyectos o medidas externas que afecten a las poblaciones indígenas, pero no tenemos un instrumento internacional o nacional que permita, más bien, consultar a las poblaciones respecto de sus demandas, prioridades o, simplemente, las opciones de desarrollo de los pueblos.



SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

**IEP**

**desco**



cipca-perú

**CEPES**

CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES



cedep



**dbc** centro  
bartolomé  
de las casas

**ceder**<sup>AD</sup>  
Centro de Estudios para el Desarrollo Regional

**cedepas**  
centro peruano de  
promoción y acción social  
norte

**alternativa**  
CENTRO DE INVESTIGACION SOCIAL Y EDUCACION POPULAR

**GRUPO PROPUESTA CIUDADANA**

Calle León de la Fuente 110, Lima 17  
Teléfonos 613 8313 - 613 8314 Telefax 613 8315  
[www.propuestaciudadana.org.pe](http://www.propuestaciudadana.org.pe)  
[propuest@desco.org.pe](mailto:propuest@desco.org.pe)  
[redparticipa@desco.org.pe](mailto:redparticipa@desco.org.pe)