



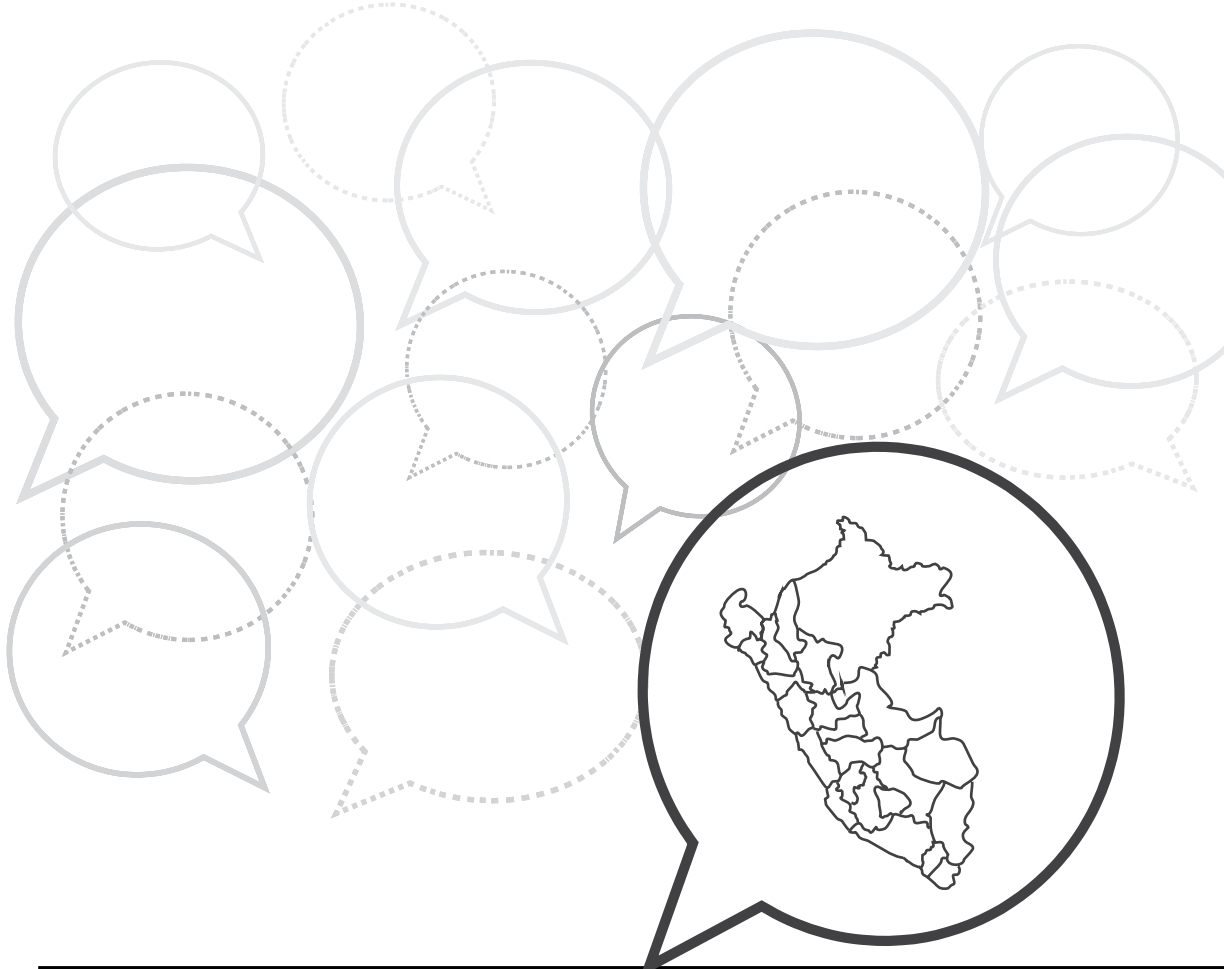
# FOROS de DEBATE 2011

RED PARTICIPA PERÚ

RED NACIONAL DE PROMOTORES DE  
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

GRUPO  
*Propuesta*  
CIUDADANA





# FOROS de DEBATE 2011

RED PARTICIPA PERÚ

RED NACIONAL DE PROMOTORES DE  
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

GRUPO  
*Propuesta*  
CIUDADANA

Foros de Debate 2011

© **Grupo Propuesta Ciudadana**  
**Programa de participación y formación**

León de la Fuente 110, Magdalena

Teléfono: 613 8313 - 613 8315

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

**Coordinador Ejecutivo:**

Javier Azpur

**Elaboración de contenidos:**

Nilton Quiñones

Javier Torres Seoane

Francisco Santa Cruz

**Coordinación de la edición:**

Estelí Reyes Leyva

Primera edición: Mayo del 2012

Lima - Perú

Tiraje: 1000 ejemplares

Diagramación e impresión: SINCO editores

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2012-04268

*Auspiciadores:*



# Índice

## Presentación

5

¿Es suficiente el aporte de las industrias extractivas?

*Moderado por Nilton Quiñones*

7

La Ley de Consulta Previa y los desafíos para una adecuada implementación

*Moderado por Javier Torres Seoane*

27

Ordenamiento Territorial, modelo de desarrollo y conflictos sociales

*Moderado por Francisco Santa Cruz*

45



# Presentación

El sostenido crecimiento de la Red Participa Perú, durante el año 2011 ha motivado la continua promoción del diálogo y reflexión entre sus miembros, en torno a los temas vinculados a la reforma del Estado, la descentralización, las industrias extractivas y el desarrollo nacional y regional.

Actualmente la Red Participa Perú, cuenta con 600 integrantes, entre líderes sociales y representantes institucionales procedentes de 23 regiones del país; Ancash, 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 año 2011 estuvo marcado por el inicio de una nueva gestión de gobierno nacional, que había generado grandes expectativas en torno a la lucha contra la corrupción, el modelo económico, la lucha contra la pobreza y el desarrollo en el país.

Hacia la primera mitad del año, los precios internacionales de los metales e hidrocarburos, se habían mantenido altos, lo que continuaba generando ganancias extraordinarias en el sector y una gran expectativa de cómo el nuevo gobierno abordaría el tema, considerando que el impuesto a las sobreganancias mineras, fue uno de los temas ejes de campaña.

Es en este contexto que la Red Participa Perú, desarrolló el XV Foro de Debate *¿Es suficiente el aporte de las industrias extractivas?* con el objetivo de reflexionar en torno a la participación que debiera tener el Estado en la recaudación de la renta de las industrias extractivas. Uno de los consensos a los que arriba el foro es que las empresas mineras sí tienen sobreganancias, producto de los altos precios de los minerales. Cabe señalar que semanas después

el gobierno consigue negociar con las empresas mineras para que paguen más impuestos - unos 1.000 millones de dólares anuales.

Por otro lado, el incremento de la actividad extractiva, en la mayoría de los casos, ha generado un alto grado de conflictividad social. En especial en aquellas poblaciones cuyos territorios serían impactados negativamente por esta actividad. Este ha sido uno de los principales rasgos de la segunda mitad del año y que mereció la aprobación de la Ley de Consulta Previa. En ese contexto la Red Participa Perú, se planteó la reflexión en torno a los retos para su adecuada implementación, en el XVI Foro de debate *“La Ley de Consulta Previa y los desafíos para su adecuada implementación”*.

Uno de los consensos que evidencia este foro es la demanda por establecer mecanismos de participación y de consulta que sean universales y que la consulta previa por sí sola no resolverá los conflictos generados por el sector minero. Frente a esta situación se desarrolló el XVII Foro de Debate *“Ordenamiento Territorial, modelo de desarrollo y conflictos sociales”* para que desde una perspectiva de gestión de territorio, se contribuya a la definición de un enfoque integral de ordenamiento territorial, en un escenario marcado por la multiplicación de los conflictos sociales y ambientales en torno al uso de los recursos naturales.

En esta publicación, compartimos por primera vez, además de la síntesis de cada uno de los foros de debate del 2011, los “textos motivadores” que son materiales informativos ad hoc para cada foro de debate y que describe los temas, identificando puntos de controversia y de análisis.

En ese sentido, queremos agradecer el importante aporte de los expertos como Nilton Quiñonez, Javier Torres Seoane y Francisco Santa Cruz, quienes fueron los responsables de elaborar los textos motivadores y de moderar la discusión de cada foro.

Estelí Reyes Leyva  
Red Participa Perú



# ¿Es suficiente el aporte de las industrias extractivas?

Moderado por *Nilton Quiñones\**

Este Foro se realizó entre el 4 y el 27 de mayo, tuvo como objetivo retomar el debate en torno a la participación que debiera tener el Estado en la recaudación de la renta de las industrias extractivas, si es conveniente o no establecer un impuesto a las sobreganancias. Además, se avanzó en la discusión al plantear en la agenda las cuestiones sobre la distribución y uso que deberían tener estos “nuevos recursos”.

En el foro se registraron 430 visitas y 72 respuestas. Las mayores intervenciones se presentan en la primera y tercera parte del foro, siendo estas fechas cercanas a la primera vuelta (10 de abril) y a la segunda vuelta (5 de junio).

Foro/Fechas	Respuesta	Visitas
<b>Primera parte</b> 10 de mayo	32	210
<b>Segunda parte</b> 19 de mayo	16	94
<b>Tercera parte</b> 1 de junio	24	110
<b>Cierre</b> 15 de junio	0	16
	72	430

Para el desarrollo del foro, se dividió en tres fases, se elaboró un texto motivador y se plantearon preguntas motivadoras para cada una de ellas.

\* *Maestrado en Economía, especialista en Temas de Desarrollo Concertado, Presupuesto Público, Evaluación de la Planificación Pública en los Planes de Inversiones, Presupuesto Por Resultados, Transparencia, entre otros.*

## 1. Bonanza minera e incremento en la recaudación tributaria\*

Desde el año 2005, la economía peruana viene atravesando un período de “bonanza” fiscal proveniente del sector extractivo, principalmente del minero e hidrocarburos, producto de los altos precios de las materias primas en el mercado internacional, pese a la crisis financiera internacional del 2008. Así tenemos que entre los años 2001 y 2009, la recaudación por la actividad minera se multiplicó por 17,5 en el total de tributos internos<sup>1</sup>.

Esta bonanza trajo consigo un incremento de la recaudación minera. Así, de acuerdo a la Nota Semanal de la SUNAT<sup>2</sup> del total de tributos recaudados entre 1998 y 2010, considerando tributos internos y aduaneros, el sector minero ha representado en promedio el 8.3%, mostrando entre 1998 y 2004 un incremento de 3.1%, y entre 2005 - 2010 de 12.8%. Este incremento se explica por el aumento de las cotizaciones internacionales de los minerales, a pesar que entre 2005 y 2010 el nivel del volumen exportado de minerales como oro, molibdeno, estaño y plata, registraron importantes reducciones.

En suma, si bien el aporte del sector se ha incrementado de manera importante en los últimos años, aun está lejos de sectores como Servicios (38%), Manufactura (25%) o Comercio (13.3%)<sup>3</sup>. Ver cuadro 1.

**Cuadro 1**

Tributos internos por actividad económica, 2000 - 2010  
(en millones de nuevos soles)

Sector	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Enero - Agosto		
											2009	2010	Variación 2010-2009
Agropec.	149	191	217	276	296	306	349	391	395	421	292	340	16%
Comercio	2,122	2,066	2,290	2,597	3,065	3,627	4,349	5,357	6,681	7,053	4,762	5,203	19%
Construcción	694	586	544	754	666	851	1,157	1,509	1,837	2,316	1,575	1,969	25%
Hidrocarb.	1,605	583	321	656	995	1,381	1,859	1,996	2,305	1,932	1,222	1,761	44%
Manufactura	4,755	6,040	6,887	7,174	7,281	7,683	8,407	8,901	9,172	9,740	6,570	7,002	7%
Minería	699	613	689	1,092	1,742	3,126	7,737	10,768	8,994	4,859	2,927	5,829	99%
Servicios	6,756	7,905	7,671	8,689	9,808	10,818	12,871	14,416	17,379	18,816	12,713	13,840	9%

\* Se agradece los aportes de Estelí Reyes y Gustavo Ávila en la elaboración del documento.

<sup>1</sup> Agenda Descentralista: Apuntes en torno a la Industria Extractiva en el Perú-GPC, marzo 2011.

<sup>2</sup> <http://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/index.html>

<sup>3</sup> Documento Preliminar del Grupo Propuesta Ciudadana. Mayo 2011.

Sector	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Enero - Agosto		
											2009	2010	Variación 2010-2009
Pesca	86	77	115	139	202	250	243	349	209	247	174	289	66%
Total	16,867	18,062	18,734	21,376	24,054	28,041	36,972	43,686	46,972	45,383	30,235	36,232	20%
Participación Sec. Minero	4%	3%	4%	5%	7%	11%	21%	25%	19%	11%	10%	16%	

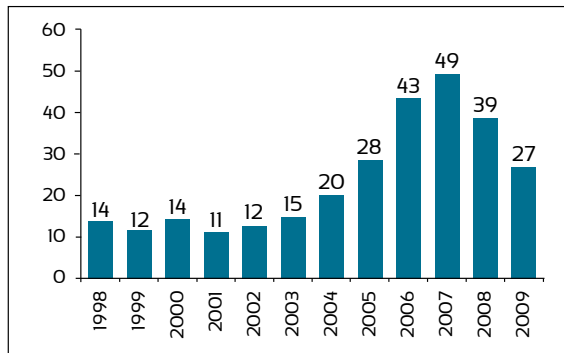
Fuente: Reporte de Vigilancia de las Industrias Extractivas N° 12. Cuadro 1.6

Los impuestos que paga el sector minero son:  
 IGV (Impuesto General a las Ventas)  
 IR (Impuesto a la Renta)  
 ISC (Impuesto Selectivo al Consumo)

Por otro lado, de acuerdo al estudio “La Tributación Minera en el Perú: contribución a la carga tributaria y fundamentos conceptuales” de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) señala, que entre 1998 y 2009 el Sector Minero participó con el 32.4% del total de la recaudación de impuestos a la Renta (incluyendo tercera categoría, impuestos a las otras rentas, las regalías y el aporte voluntario). Esta participación creció a medida que se incrementaron los precios internacionales de los minerales, presentando el 2007 un pico de participación con el 49% de cargas a la renta. Ver gráfico 1.

**Gráfico 1**

Participación de la minería en la recaudación de impuestos y cargas a la Renta\*, 1998-2009 (porcentaje del total)



Fuente: La Tributación Minera en el Perú: contribución a la carga tributaria y fundamentos conceptuales. SNMPE. Enero 2011. Figura 1.

\* Incluye impuestos por tercera categoría, impuestos a las otras rentas, las regalías y el aporte voluntario.

Cabe señalar que la diferencia entre las cifras que presenta la SUNAT y la SN-MPE, se debe a que esta última ha considerado el "aporte voluntario" como parte de la carga tributaria de las empresas mineras. Sin embargo, es preciso aclarar que el "aporte voluntario" no constituye un impuesto y es un fondo administrado directamente por las mismas empresas.

Así también, de acuerdo al informe N° 12 de Vigilancia de las Industrias Extractivas del Grupo Propuesta Ciudadana, si se compara la renta generada con el valor de producción minero (ratio RG / VPM) se tiene una tendencia creciente de mayor participación de las rentas por parte del Estado. En consecuencia, durante el periodo 2002-2007 el Estado ha captado una proporción creciente de la riqueza generada por un mejor rendimiento de las empresas mineras. A partir del 2007 y especialmente el año 2008, el porcentaje disminuye por la caída de las utilidades de las empresas y la crisis financiera internacional. Sin embargo, a partir del 2009 este ratio se volvió a recuperar, nuevamente de la mano del aumento de los precios. Ver cuadro 2.

**Cuadro 2**

Relación renta generada con el valor de producción minero (ratio RG / VPM)  
(en millones de soles)

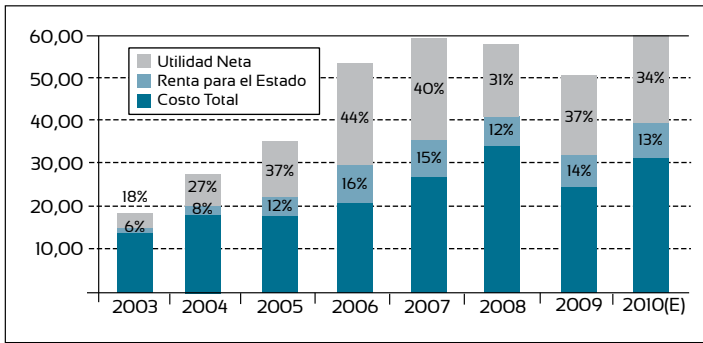
	Renta Generada (RG)	Valor de Producción (VPM)	RG/VPM
2002	591	15,421	3.8%
2003	1,019	18,444	5.5%
2004	2,317	27,542	8.4%
2005	4,333	35,004	12.4%
2006	8,509	53,141	16.0%
2007	8,871	59,458	14.9%
2008	6,868	57,793	11.9%
2009	7,332	50,709	14.5%
2010(E)	8,024	60,168	13.3%

Fuente: Reporte de Vigilancia de las Industrias Extractivas N° 12. Cuadro 1.II.

Aún cuando la participación del Estado en las rentas ha sido creciente como se ha visto en el cuadro 2, las empresas mineras en los años de altos precios han sido las que retuvieron una mayor parte de la riqueza generada, pues la utilidad neta de las empresas mineras con respecto al valor de producción ha pasado de 18% en el 2003, a 35% en promedio entre los años 2005 a 2010. Ver gráfico 2.

Gráfico N 2

Participación de la utilidad neta, renta que participa el Estado y el costo total en el valor de producción minero (en millones de soles)



Fuente: Reporte de Vigilancia de las Industrias Extractivas N° 12. Gráfico 1.4.

Este crecimiento en las utilidades, obtenidas por las empresas mineras, implica que las tasas de retorno de las empresas también son altas. Por ejemplo; en el caso de Antamina, la mina de cobre de Ancash, la inversión proyectada en 2002 superaba los US\$ 2,000 millones y se estimaba una tasa interna de retorno (TIR) de 14%, es decir que los inversionistas recuperarían su inversión en siete u ocho años. Sin embargo, la coyuntura internacional cambió todo, los inversionistas recuperaron su plata al año y medio y la TIR se encuentra fuera de cualquier estimado<sup>4</sup>.

Esta situación ha motivado algunos debates interesantes sobre la participación del Estado en la recaudación de las rentas de las industrias extractivas. Uno de ellos se manifiesta a partir de dos posturas en torno a este tema. Por un lado, algunos sostienen que es debido al carácter no renovable de los recursos y la propiedad estatal de los mismos (en el caso de la empresa minera, petrolera o gasífera que explota un recurso que no es de su propiedad, sino del Estado) pasa en casi todo el mundo por tanto, justifica la aplicación de un impuesto (o una regalía) por encima de los impuestos que pagan todos los sectores<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Artículo de Opinión: *El impuesto a las sobreganancias se cae de maduro*. Edgardo Cruzado.

<sup>5</sup> *“La Política impositiva aplicable al sector minería e hidrocarburos: Teoría, experiencias y propuesta de Política para el Perú”* Waldo Mendoza Bellido. Enero 2011.

Por otro lado, se encuentran quienes consideran que las empresas ya hacen frente a una alta carga tributaria y que el aumento de la misma, sería un riesgo para el Perú, ya que este dejaría de ser un país competitivo y atractivo para la inversión.

Otro debate ligado al anterior, plantea si el aporte de las empresas debe ser en función al nivel de rentabilidad adquirido, es decir si es que deben pagar más las empresas que más ingresos generan.

Sin embargo, no debemos perder la perspectiva en el debate, debido a que es mucho más de lo que actualmente se plantea, incluso en el proceso electoral; pues no sólo se trata del aspecto económico, sino más bien de cómo construir un nuevo escenario donde el Estado tenga mayor poder de decisión en la extracción de sus recursos.

Entonces, considerando el actual contexto favorable en el precio internacional de los minerales y considerando además que no todos los sectores empresariales tributan de la misma manera, se plantea:

### Preguntas motivadoras

1. ¿Qué opina sobre las posturas planteadas acerca de la participación del Estado en las rentas de las industrias extractivas?
2. ¿Considera que el Estado debe capturar un mayor porcentaje de las rentas de las industrias extractivas?
3. ¿Cuáles serían las limitaciones y/o ventajas de optar por una u otra alternativa?

## 2. En búsqueda de un mecanismo de mayor participación por parte del Estado de las rentas extraordinarias generadas por la actividad extractiva

Para el caso minero, actualmente en el Perú existen tres mecanismos por los cuales se transfieren recursos a los gobiernos regionales y locales, estos son:

1) Canon minero<sup>6</sup>, 2) Regalías mineras<sup>7</sup> y 3) Excedente del Fondo empleo<sup>8</sup>.

También se cuenta con otros mecanismos de compensación, como son las inversiones sociales que independientemente harían algunas empresas o fideicomisos. El primero es local y de menor importancia debido a sus montos y que no cuenta con información.

En la campaña electoral del 2006, los candidatos a la Presidencia de la República, asumieron la propuesta del cobro a las sobreganancias, sin embargo ya instalado el actual gobierno, las empresas y el Estado negociaron que, en lugar de un impuesto a las sobreganancias, se realizaría un "aporte voluntario" también llamado Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo - PMSP. Este aporte sería por un periodo de cinco años, es decir hasta el 2011, por un monto aproximado de 500 millones de nuevos soles por año. Estos recursos serían manejados por las propias empresas y se dirigirían a proyectos de desarrollo social.

A raíz de las conversaciones entre el gobierno y las empresas mineras sobre la posible renovación del acuerdo sobre el Programa Minero de Solidaridad con

<sup>6</sup> De acuerdo al DS 005-2002. «Reglamento de la Ley del Canon». Canon Minero, constituido por el 50% del Impuesto a la Renta que pagan los titulares de la actividad minera por la explotación de los recursos minerales metálicos y no metálicos. (Ej. Yanacocha, Antamina, Barrick, Cementos Lima). POR LO TANTO NO ES UN IMPUESTO MÁS.

<sup>7</sup> De acuerdo a la Ley 28258 – «Ley de Regalía Minera» – define a la regalía minera como la contraprestación económica que los titulares de las concesiones mineras pagan al Estado por la explotación de los recursos minerales metálicos y no metálicos.

<sup>8</sup> De acuerdo al DL N° 892, que indica que las empresas mineras están obligadas a repartir el 8% de sus utilidades a sus trabajadores directos, hasta alcanzar un valor máximo de 18 sueldos. Si a pesar de esto existe un remanente, este es destinado al Fondo empleo con el propósito de financiar proyectos de capacitación de trabajadores. Si el monto sobrepasa los 2,200 UIT el excedente se transfiere al gobierno regional como excedente de fondo empleo para obras viales.

el Pueblo - PMSP, el debate público sobre el tema ha saltado inmediatamente. Una de las interrogantes presentadas fue: **¿Se podría tomar una decisión de este tipo sin contar con información que demuestre si dicho Programa está produciendo o no resultados?**

Faltando un año para su culminación, el Grupo Propuesta Ciudadana<sup>9</sup> planteó que el Ministerio de Energía y Minas debiera exigir la realización de un estudio que permita conocer los resultados del programa, y en base a ellos promover un debate público.

Cabe destacar dos cuestiones claves señaladas por Humberto Campodónico<sup>10</sup> en su columna del diario La República del 1 de abril de 2011: **¿Cuál es el precio a partir del cual las empresas dan óbolo?, y ¿se debe o no renovar el PMSP?**

Debemos recordar que el gobierno del ex presidente García encargó un estudio a Apoyo Consultoría, cuya metodología tomó en cuenta los precios reales de los metales en los últimos 15 años, del 1991 al 2005. Para esto, según Apoyo, los precios promedio para ese periodo fueron, por ejemplo, de US\$ 412/onza de oro y US\$ 1.17 por libra de cobre (ver cuadro 3, columna 3). La metodología mencionada consiste en aplicar dos desviaciones estándar a los precios reales mensuales de los años 1991 al 2005. Al aplicar esa fórmula se obtiene el precio de referencia base (PdR). Si el precio está por encima del PdR, la empresa minera aporta el óbolo, y si el precio quedara por debajo del PdR, entonces no hay óbolo. Como se puede ver en el cuadro 2, los precios, tanto para el 2005 (columna 4) como para el 2011 (columna 6) están por encima del PdR y más aún en el último año, como se ve en la columna 6. (Tomado de Campodónico 1/4/11).

<sup>9</sup> Informe N° 2 de Aporte Voluntario. GPC. Noviembre 2010.

<sup>10</sup> <http://www.larepublica.com.pe/01-04-2011/garcia-obolo-e-impuesto-las-sobreganancias-mineras>. La República 01/04/2011. Artículo de H. Campodónico: "García, óbolo e impuesto a las sobre ganancias mineras".



## Cuadro N 3

Precios de referencia para la estimación del PMSP y su relación con los precios actuales

Metales	1. Unidad	2. Precios Promerío 1991-2005	3. Precio de referencia base (dic. 2005)	4. Precio en marzo de 2011	5. Número de veces del PdR (4/3)
Oro	US\$/oz.tr	412	537	1.425	2.7
Plata	US\$/oz.tr	6.00	7.69	37.35	4.9
Cobre	US\$/lb	1.17	1.79	4.27	2.4
Zinc	US\$/lb	0.57	0.78	1.02	1.3
Plomo	US\$/lb	0.315	0.47	1.23	2.6

Cuadro tomado de la Republica 01/04/2011. Artículo de H. Campodónico: "García, óbolo e impuesto a las sobre ganancias mineras".

Revisado lo anterior, nos lleva nuevamente a la interrogante **¿se debería renovar el óbolo minero?** Mientras tanto, en el Congreso de la República hay propuestas legislativas para aplicar un impuesto a las ganancias extraordinarias y también para aumentar el porcentaje de las regalías mineras. Ambas propuestas parecen recoger un nuevo consenso que se ha venido formando sobre la necesidad de que el Estado aumente su participación en la renta que generan las industrias extractivas favorecidas por los precios en alza.

Complementando la información, de acuerdo al Grupo Propuesta Ciudadana - GPC<sup>11</sup>, las ganancias extraordinarias -tomando como base el valor de producción minero por empresa, y calculando el diferencial entre los precios observados y los precios de referencia para el cálculo del Aporte Voluntario- se obtienen tomando como base el año 2005, que las utilidades extraordinarias bordearon en el 2006 los S/. 7,000 millones y los S/. 11,000 millones en el 2007.

De esta forma se reconoce que existe sobreganancias y existe el consenso acerca de la necesidad que el Estado participe de estas. Entonces, la pregunta a plantearse a continuación es: **¿De qué manera el Estado deberá participar?**

Para avanzar en la búsqueda de pistas que lleven a encontrar respuestas, a continuación se presentan cuatro propuestas que se han planteado en la palestra pública:

<sup>11</sup> "Vigilancia de las Industrias Extractivas". Reporte Nacional 7, marzo 2008. Grupo Propuesta Ciudadana.

- a. Incremento de las regalías mineras en función del valor de producción
- b. Impuesto a las sobreganancias
- c. Incremento de las regalías pero en función a las utilidades
- d. La continuación del óbolo minero

A continuación, el detalle de las propuestas:

Cuadro N 4

Modalidad	Qué proponen	Ventajas	Desventajas
<p>Proyecto de Ley que plantea incrementar el porcentaje de las regalías mineras.</p> <p>Se trata del proyecto de ley 4492/2010-CR presentado por la Bancada Aprista</p>	<p>Duplicar los actuales porcentajes de regalías mineras.</p> <p>Además, de una regalía diferencial para el caso del oro 10% y el cobre 5%.</p> <p>Fuente: <a href="http://www.gestionpublica.org.pe/plantilla/gpdiario/adjnl/proy_ley_20101125_364.pdf">http://www.gestionpublica.org.pe/plantilla/gpdiario/adjnl/proy_ley_20101125_364.pdf</a></p>	<p>Incrementa la recaudación aun cuando caen los precios de los minerales.</p> <p>No es un impuesto.</p>	<p>Es un cobro ciego que puede desincentivar la inversión minera y más aún cuando los precios estén bajos.</p> <p>Depende de los contratos de estabilidad jurídica y tributaria.</p>
<p>Impuesto a las sobre ganancias.</p> <p>Humberto Campodónico</p>	<p>Plantea que las empresas mineras no tiene ningún derecho de llevarse "ganancias extraordinarias" como Utilidad Neta, pues deben ser compartidos entre el Estado y la empresa, en una proporción a ser discutida en una negociación entre las partes.</p> <p>Fuente: <a href="http://www.cristal-demira.com/pop_guardar.php?id=2301">http://www.cristal-demira.com/pop_guardar.php?id=2301</a></p>	<p>Existe una mayor participación de las rentas por parte del Estado.</p> <p>Comparte el riesgo porque solo afecta a las ganancias extraordinarias cuando esto existe.</p>	<p>Es temporal, depende de los precios altos.</p> <p>Depende de los contratos de estabilidad jurídica y tributaria.</p>

Modalidad	Qué proponen	Ventajas	Desventajas
Regalías en función a las utilidades Luis Alberto Arias	<p>Revisión de la tributación del sector minero para compartir beneficios y riesgos en periodos de precios altos y bajos. Esto se consigue mediante:</p> <p>a. Mantener la tasa actual del impuesto a la renta.</p> <p>b. Modificar la regalía minera para aplicarla con tasas crecientes en función de las utilidades.</p> <p>c. Renegociar los contratos de estabilidad jurídica para los proyectos vigentes</p> <p>Fuente: <a href="http://elecciones2011.cies.org.pe/documentos-de-politica/politicas-tributarias.html">http://elecciones2011.cies.org.pe/documentos-de-politica/politicas-tributarias.html</a></p>	<p>Incrementa la recaudación.</p> <p>Es previsible e incentiva las inversiones mineras porque comparte el riesgo.</p>	<p>Es temporal, depende de los precios altos.</p> <p>Depende de los contratos de estabilidad jurídica y tributaria.</p>
Continuar con el Óbolo Minero Representantes de las empresas mineras y de la SNMPE.	<p>Representantes de las empresas Mineras prefieren seguir con aportes voluntarios y no tener un impuesto a las sobre ganancias.</p> <p>Fuente: <a href="http://elcomercio.pe/economia/481393/noticia-mineras-prefieren-seguir-aportes-voluntarios-no-tener-impuesta-sobreganancias">http://elcomercio.pe/economia/481393/noticia-mineras-prefieren-seguir-aportes-voluntarios-no-tener-impuesta-sobreganancias</a></p>	<p>No dependen de los contratos de estabilidad jurídica.</p> <p>Ya se viene aplicando.</p>	<p>Es gestionado por la empresa minera.</p> <p>Es voluntario solo participan las empresas que quieran.</p> <p>Es temporal.</p>

Por otro lado, se debe tener en cuenta que se está venciendo el periodo de vigencia de los contratos de estabilidad tributaria de los grandes proyectos mineros, de los cuales 15 ya han vencido y 7 se vencen dentro de tres años. Esto da un mayor margen de maniobra para poder implementar la modalidad escogida para una mayor participación de las ganancias extraordinarias por parte del Estado. Ver cuadro 5.

## Cuadro N5

## Listado de proyectos mineros y contratos de estabilidad

Nº	Empresa	Proyecto	Inversión US\$	Fecha Régimen Estabilizado	Estabilidad		
					Años	Inicio	Fin
1	Compañía Minera Santa Luisa S.A. (*)	"Ampliación a 1300 TM/día"	14,832,058	9/25/89	Al recuperar inversiones	1/1/94	Al recuperar inversiones
2	Minera Yanacocha SRL	"Carachugo"	37,038,432	9/29/92	15	1/1/95	12/31/09
3	Southern Perú Limited	"Planta de Lixiviación SX/EW"	118,443,000	1/18/94	15	1/1/96	1/31/10
4	Minera Toromocho S.A. (**)	"Unidad Morococha"	2,344,000	4/25/94	10	1/1/97	12/31/06
5	Minera Yauricocha S.A. (**)	"Unidad Yauricocha"	2,608,000	4/25/94	10	1/1/97	12/31/06
6	Empresa Minera Los Quenuales S.A. (**)	"Unidad Yauliyacu"	3,040,000	4/25/94	10	1/1/97	12/31/06
7	Empresa Minera Paragsha S.A. (**)	"Unidad Paragsha"	7,072,000	4/25/94	10	1/1/97	12/31/06
8	Empresa Minera Mahr Tunel S.A. (**)	"Unidades San Cristóbal / Andaychagua"	2,630,000	4/25/94	10	1/1/97	12/31/06
9	Doe Run Perú SRL (**)	"Fundición y Refinería de La Oroya"	11,513,000	4/25/94	10	1/1/97	12/31/06
10	Doe Run Perú SRL (**)	"Ampliación Mina Cobriza"	2,737,000	4/25/94	10	1/1/97	12/31/06
11	Minera Yanacocha SRL	"Maqui Maqui"	63,997,803	5/6/94	15	1/1/97	12/31/11
12	Minsur S.A.A. (****)	"Ampliación Minsur"	43,169,120	8/11/94	10	—	—
13	Empresa Minera Los Quenuales S.A.	"Mina Iscaycruz"	47,184,677	12/22/94	10	1/1/97	12/31/06
14	Soc. Miner. Refi. de Zinc de Cajamarquilla	"Ampliación Cajamarquilla y otros"	50,000,000	2/14/95	15	1/1/97	12/31/11
15	Compañía Minera Condestable S.A.A.	"Condestable"	3,892,397	10/19/95	10	1/1/96	12/31/05
16	B.H.P. Billiton Tintaya S.A.	"Planta Sulfuros"	123,539,217	11/17/95	15	1/1/95	12/31/09
17	Minera Ares S.A.	"Ares"	32,460,000	12/29/95	10	1/1/99	12/31/08
18	Sociedad Minera Cerro Verde S.A.A.	"Lixiviación Cerro Verde"	237,517,000	5/6/96	15	1/1/99	12/31/13
19	Minera Sipan S.A.	"Sipán"	34,973,000	5/31/96	15	1/1/00	12/31/14

Nº	Empresa	Proyecto	Inversión US\$	Fecha Régimen Estabilizado	Estabilidad		
					Años	Inicio	Fin
20	Minera Yanacocha SRL	"Cerro Yanacocha"	68,901,229	5/22/97	15	1/1/00	12/31/14
21	Minera Ubinas S.A. (hoy Inkabor S.A.)	"Planta de Ácido Bórico"	6,574,496	6/3/97	10	1/1/98	12/31/07
22	Doe Run Perú SRL (***)	"Circuito de Cobre en Refinería"	90,074,000	12/23/97	15	—	—
23	Barrick Misquichilca S.A.	"Pierina"	275,494,000	2/5/98	15	1/1/98	12/31/12
24	Cía. Minera Antamina S.A.	"Antamina"	2,094,451,000	9/16/98	15	1/1/01	12/31/15
25	Compañía Minera Milpo S.A. (***)	"Proyecto Cerro Lindo"	68,195,000	7/17/01	15	2007	2021
26	Compañía Minera Milpo S.A.	"Ampliación Mina El Porvenir"	15,319,817	9/24/01	10	1/1/03	12/31/12
27	Minera Yanacocha SRL	"La Quinua"	57,925,792	7/26/03	15	1/1/04	12/31/18
28	B.H.P. Billiton Tintaya S.A.	"Planta de Óxidos"	61,769,825	12/2/03	15	1/1/04	12/31/18
29	Minera Barrick Misquichilca S.A. (***)	"Alto Chicama"	261,834,000	12/30/04	15	—	—
30	Cía. Minera Ares S.A.C.	"Planta de Beneficio Explorador"	9,454,813	2/22/06	10	1/2/05	12/31/07
31	Chinalco	Toromocho	2,172,000,000	termina 2012	15		circa 2027
32	Retamas	Profundización Mina Retamas	2,000,397	x2008	15		
33	Ares	Arcata	7,190,000	x2007	15		
34	Bateas	Caylloma	9,690,000	x2007	15		
TOTAL			6,039,865,073				

(\*) Este es el único contrato vigente firmado durante la vigencia del D. Leg. 109 (año 1,989) y tiene coberturas distintas a los actuales.  
 (\*\*) Todos estos contratos nacen de un único contrato que se firmó con Centromin a efectos de iniciar la privatización de sus Unidades.  
 (\*\*\*) Se encuentra aún en período de ejecución de inversiones.  
 (\*\*\*\*) Se encuentra aún en período de ejecución de inversiones.

Finalmente, las preguntas de esta parte caen por su propio peso:

### Preguntas motivadoras

1. ¿Cuál sería la mejor manera para distribuir la nueva renta? ¿Todo a un fondo nacional como el FONCOMUN que se distribuye por población y pobreza sin importar si eres productor o no?, ¿por qué? ó, ¿bajo similar fórmula de la distribución del canon?, ¿por qué? ¿otro?

2. En el caso del uso: ¿A qué destinaría la nueva renta, sólo a inversiones, de qué tipos? ¿También destinaría a gasto corriente? Como se menciona en el texto, ¿experiencias como la ecuatoriana y boliviana, serían aplicables a nuestro país? ¿Qué cree usted?
3. De acuerdo a los planes de gobierno y a lo declarado por la candidata y el candidato, ¿cuál cree que recoge la mejor propuesta en nuestro tema del foro?

### 3. Abriendo el debate en el proceso electoral y post electoral

El actual contexto electoral presidencial -a puertas de una segunda vuelta- es una oportunidad para empezar a discutir y reflexionar sobre los aportes tributarios y no tributarios de las empresas mineras; para ello se ha revisado previamente los mecanismos de aportación que vienen desarrollando.

Aunque las empresas mineras advierten que los anuncios de los candidatos a la segunda vuelta electoral, sobre aplicar un eventual impuesto a las sobreganancias a la minería, pondrá en riesgo sus inversiones, el Vicepresidente del Banco Mundial, Otaviano Canuto, considera que tal tributo no afectará a esa actividad, opinión basada en su experiencia en dicha institución financiera global y en los casos en que se ha aplicado impuestos de ese tipo en otros países.

El plan de gobierno del candidato Ollanta Humala, de Gana Perú<sup>12</sup> (actual presidente), prevé incorporar un impuesto a las ganancias extraordinarias a la actividad minera de 40%, y la candidata de Fuerza 2011, Keiko Fujimori<sup>13</sup>, se declaró a favor de aplicar un impuesto a las sobreganancias a la prensa aún cuando en su plan no señala nada al respecto.

Ante estos anuncios, la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SN-MPE) ha advertido que diversas empresas mineras están paralizando sus inversiones previstas en el país, hecho que llevará a que la producción minera

<sup>12</sup> El plan de gobierno puede encontrarlo en: [http://www.partidonacionalistaperuano.net/images/archivos/PlandeGobierno\\_GanaPeru\\_2011-2016.pdf](http://www.partidonacionalistaperuano.net/images/archivos/PlandeGobierno_GanaPeru_2011-2016.pdf)

<sup>13</sup> Su plan de gobierno puede encontrarlo en: <http://www.fuerza2011.com/plan-de-gobierno/>

siga disminuyendo, y proponen continuar con el PSMP en lugar de un impuesto a la sobreganancia.

Por otro lado Bryan C. Land, asesor del Banco Mundial, señala en su artículo del libro "The taxation of petroleum and minerals: principles, problems and practice", que un impuesto a las sobreganancias ya viene aplicándose en Canadá, Rusia, Australia, Papúa Nueva Guinea, Ghana, Tanzania, Madagascar, Namibia, Zimbabue, Angola, Azerbaiyán, Kazakstán, Islas Salomón, Timor-Leste, Malawi y Liberia. Donde la tasa varía entre 35% y 70% dependiendo de la riqueza del yacimiento. Una de las conclusiones del libro es que los impuestos deberían ser progresivos y que el gobierno debe participar más en la medida que los precios se incrementen sustancialmente, pero a la par, buscar un sistema tributario más robusto y predecible para las inversiones.

Asimismo, en diversos países donde el peso de la industria extractiva es mayor que en el Perú, se busca o se han establecido mecanismos para que el Estado capture una mayor renta proveniente del sector, sin que eso signifique un quiebre inmediato o retroceso a la dinámica del mismo. A continuación, algunos casos:

- En enero del presente año (2011) el gobierno de Israel aprobó elevar los impuestos a la explotación de petróleo y gas natural del 20 al 50%.
- En el mismo mes, en Chile se aprobó que al finalizar los contratos de estabilidad tributaria con las empresas mineras, las regalías se elevarán del 5 al 14% de la utilidad operativa.
- En el 2010 en Australia se impulsó el "super tax", con el fin de gravar las ganancias extraordinarias.

Estos son algunos casos donde la discusión ha devenido en la implementación de medidas para capturar más renta. Pero, por otro lado como es el caso de Bolivia se ha venido disminuyendo la inversión privada en el país.

Según lo mencionado párrafos arriba, los comentarios del Foro y lo que sostiene el texto 2, se puede presumir que la mayoría estaría de acuerdo con una mayor participación de las rentas extraordinarias por parte del Estado. Esto derivó a un cuestionamiento clave revisado en el texto 2: **¿Cómo se va a implementar esta participación? ¿En función a la utilidad, a la producción, etc.?** Ahora tenemos otras interrogantes: **¿Cómo se van a distribuir las nuevas rentas? y ¿cuál va a ser su uso?**

Sobre este último punto, no se ha encontrado propuesta alguna en los planes de gobierno de los candidatos. Sin embargo, existen varias experiencias de diversos países de la región. Señalamos a continuación algunas de ellas:

País	Uso de la renta
Bolivia	“Renta Dignidad”. Proveniente de los Impuestos Directos de los Hidrocarburos (IDH), la rentabilidad de las empresas capitalizadas en el Fondo de Capitalización Colectivo (FCC) y el Tesoro General de la Nación (TGN). Asignada al pago vitalicio de todos los bolivianos mayores de 60 años de edad que anteriormente no recibían una pensión.
Ecuador	Las rentas se encuentran re-centralizadas en el Presupuesto Público, sin embargo, las de origen petrolero son destinadas únicamente para la inversión y no pueden usarse para asignaciones de gasto corriente.
Venezuela	<p>Las utilidades netas de la PDVSA (empresa petrolera del Estado venezolano) son usadas a través de diversos fondos y programas.</p> <p>FONDESPA: Fondo para el Desarrollo Económico y Social del País. Se trata de fondos procedentes de los excedentes de los precios petroleros que son destinados a la ejecución de programas y proyectos de obras, bienes y servicios destinados al desarrollo de infraestructura, vialidad, actividad agrícola, salud y educación.</p> <p>FONDEN: Fondos provenientes del exceso de las ventas de los ingresos en moneda extranjera del PDVSA al BCV y del cumplimiento de las obligaciones e inversiones en moneda extranjera del PDVSA, para apoyar los proyectos sociales de inversiones real productiva, la educación, la salud, la atención a situaciones especiales, y el mejoramiento del perfil y saldo de la deuda pública externa.</p> <p>MISIONES SOCIALES: Son estrategias masivas, orientadas a garantizar los derechos fundamentales a la población, con énfasis en los sectores más excluidos. El PDVSA, financia directamente a casi todas las Misiones Sociales.</p> <p>DESARROLLO ENDÓGENO: Fondos del PDVSA a través de su filial Palmaven.</p> <p>HOSPITAL COROMOTO: El Hospital está al servicio del pueblo y es administrado por el PDVSA. Este centro de salud atiende a los pacientes que son remitidos de los complejos de Barrio Adentro, así como a los trabajadores, sus familiares y jubilados.</p>

Elaboración, Programa de Participación y Formación del GPC.  
Fuente: PDVSA, Más Bolivia, Cámara de Industriales de Pichincha, Campodónico 2008.

Para tener mejores argumentos de respuesta a las interrogantes, revisemos un estudio de la fuente canon que fue trabajado por el Grupo Propuesta Ciudadana, Estudio 2006-2010 sobre el Canon (mayo, 2011). A continuación, se resume las principales ideas:



1. El Canon es una fuente de financiamiento **altamente significativa** en el presupuesto público. En promedio 8% de los recursos fueron programados en la Ley de Presupuesto Anual aprobada por el Congreso de la República entre 2006 y 2010 (el 2009 se ubicó en 10%). Su peso es mayor si se considera el financiamiento de los gobiernos regionales en la Ley de Presupuesto (supera el 15%) y más aún para el caso de los gobiernos locales (entre 30% y 40% del monto aprobado por las normas de presupuesto, es explicado por la asignación de canon).
2. Los actuales mecanismos de distribución del canon **genera desigualdad** entre las regiones y **al interior de ellas**. Existen siete gobiernos regionales que reciben más del 60% de las transferencias por canon: Ancash, Cusco, Tacna, Loreto, Moquegua, Cajamarca y Arequipa (en este orden). Sin embargo, no es la concentración en gobiernos regionales - GGRR lo que realmente muestra el verdadero problema de inequidad, sino la **concentración en los municipios**.
3. Si bien no existe una decisión formal del Gobierno Central de tomar cartas en el asunto de la desigualdad, en la práctica ha venido transfiriendo mayor cantidad de recursos (por concepto de recursos ordinarios) a los GGRR que no reciben canon, y ha invertido muchísimo más en las regiones que no reciben transferencias por concepto de canon pero de manera **"discrecional"**.
4. En relación al uso, el recurso se destina para proyectos de inversión pública, para el gasto de mantenimiento de infraestructura, para la gestión de proyectos y la elaboración de estudios. Además; para contratar maestros, pago de deudas, núcleos ejecutores, entre otros. Esto, con modificaciones temporales (señaladas en la Ley de Presupuesto Público o decretos de urgencia) y sin contar con un reglamento para su aplicación, ha permitido que **se desvirtuara el espíritu de la norma** y que parte del canon esté siendo destinado a gasto corriente permanente de las gerencias de infraestructura de los gobiernos regionales y locales.
5. Por otro lado, se observa que existe mucha "duplicación" de gasto, es decir, que los GGRR implementan proyectos de desarrollo (los más grandes en muchos casos) en el territorio de los gobiernos locales - GLL que reciben más canon. Por lógica se entiende que estas prácticas **umentan aún más los niveles de inequidad** al interior de las regiones.
6. Finalmente, es necesario avanzar en un estudio sobre el impacto del uso del canon y analizar las dificultades y retos para un mejor aprovechamiento del uso de los recursos.

Por lo señalado anteriormente, un tema que debe ser discutido ampliamente es sobre la participación del Estado en las rentas generadas por la actividad minera. Frente a esta situación las preguntas para la reflexión son:

### Preguntas Motivadoras

¿Cuál sería la mejor manera para distribuir la nueva renta? ¿Todo a un fondo nacional como el FONCOMUN que se distribuye por población y pobreza sin importar si eres productor o no?, ¿por qué? o, ¿bajo similar fórmula de la distribución del canon?, ¿por qué? ¿otro?

En el caso del uso: ¿A qué destinaría la nueva renta, sólo a inversiones, de qué tipos? ¿También destinaría a gasto corriente? Como se menciona en el texto, experiencias como la Ecuatoriana y Boliviana, serían aplicables a nuestro país ¿Qué cree usted?

De acuerdo a los planes de gobierno y a lo declarado por la candidata y el candidato, ¿cuál cree que recoge la mejor propuesta en nuestro tema del foro?

### Conclusiones del debate

---

1. Se dejó constancia y hubo consenso que existe evidencia que las empresas mineras tienen sobreganancias. La principal causa de estas sobreganancias es el incremento de los precios de los minerales.
2. Se revisó el óbolo minero, también llamado Aporte Voluntario, y las intervenciones rondaron en torno a que este mecanismo no debe continuar. Entre las razones se puede señalar que el óbolo no cubre efectivamente las sobreganancias que podría cobrar el Estado, y que por el contrario, son gestionadas por las empresas mineras de acuerdo a sus intereses. Por otro lado, no se ha desarrollado una verdadera evaluación sobre el impacto de sus inversiones respecto a su uso.
3. Se está de acuerdo en que el Estado debe participar de las sobreganancias mineras. Pero, no se tiene claridad en cómo algunas ideas iban en función al valor de producción y otras en función a las utilidades obtenidas.

*"Incrementar el aporte impositivo de las actividades extractivas es justo y necesario en la medida en que los precios internacionales de los minerales mantengan su precio alto".*

**(Darío Torres - Región Ayacucho)**

*"Desde mi punto de vista la mejor forma de que el Estado participe de mayores rentas extraordinarias, sería en el incremento del porcentaje del pago de regalías mineras y la anulación de los contratos de estabilidad".*

**(Pablo Villa - Región Cusco)**

4. Luego de haber revisado las distintas propuestas planteadas en el segundo texto motivador, al parecer la más viable es aquella que está en función a la renta y no tanto al volumen de producción, que permite compartir riesgos.
5. Respecto a la distribución y uso de los recursos, no se ha llegado a consensos<sup>14</sup>. Pero, si se hizo hincapié en considerar que son recursos temporales y provienen del agotamiento de un recurso natural. Por lo que se planteó considerar los siguientes criterios para un uso adecuado de estas nuevas rentas:
  - a. Se debe buscar el remplazo del capital natural por el desarrollo del capital humano (inversión en educación, salud, entre otros) y desarrollo de capital económico y físico (asociatividad, incremento de la productividad de los pequeños agricultores, puertos, carreteras, entre otros).
  - b. Priorizar la inversión al cierre de brechas sociales y económicas de las regiones.
  - c. Evitar financiar gasto corriente, porque los recursos son temporales.
  - d. Evitar cometer los errores en el uso del canon, como las inequidades, el poco seguimiento y la falta de evolución de las inversiones públicas.

<sup>14</sup> Muchas intervenciones sugerían que el 50% regrese a las regiones y el otro 50% se vaya a un fondo nacional.

6. Respecto al punto 5.d, complementariamente se recordó los retos que se presentaron en la distribución y uso del canon. Esto con el objetivo de no repetir los errores del pasado. Para ello se plantearon tareas nacionales para el nuevo gobierno. Estas son:
  - a. Desarrollo de las capacidades del Estado en el diseño e implementación de las licitaciones y de los contratos mineros y petroleros.
  - b. Desarrollo de capacidades de seguimiento y vigilancia de la generación, distribución y uso de las rentas extractivas por parte de la sociedad civil.
  - c. Desarrollo de capacidades humanas y técnicas de las instituciones a cargo de la supervisión y sanción de la contaminación ambiental. El que contamina paga, de tal modo que no quiera contaminar de nuevo.
  - d. Entender que la licencia social no se debe dar por cuánta plata se da en el corto plazo, si no por cuánto desarrollo sostenible me garantiza la actividad extractiva (Estado garante del mismo). Para esto se requiere avanzar en tener instrumentos de medición del crecimiento, como el PBI verde.

# La Ley de Consulta Previa y los desafíos para una adecuada implementación

*Moderado por Javier Torres Seoane\**

El Foro “Ley de Consulta Previa y los desafíos para una adecuada implementación” se realizó entre el 1 y 18 de septiembre de 2011, y en él se debatió un texto que fue presentado en dos partes. En la primera se discutía la finalidad, la naturaleza y los sujetos de derecho a la consulta. Mientras que en la segunda parte se planteaban los problemas concretos de su implementación, además de la relación de la consulta previa con los procesos de ordenamiento territorial y otorgamiento de concesiones. A esto se agregó un breve texto hecho por el moderador, a mitad de la primera parte del foro, que se llamó “Algunas precisiones”.

En el foro se registraron 25 participantes de las regiones de Piura, Pasco, Arequipa, Junín, Ica, Ancash, Ucayali y Lima. En el foro se dieron 77 intervenciones de las cuales 70 fueron de los participantes (55 de varones y 15 de mujeres) y siete del moderador. En la mayoría de los casos los participantes se limitaron a contestar las preguntas planteadas o a hacer una precisión. Por último, los textos sometidos a debate fueron vistos 582 veces.

---

\* *Antropólogo de la PUCP, director de Noticias SER y columnista de Diario 16. Experto en descentralización y conflictos sociales.*

## 1. ¿Un mecanismo para resolver el conflicto o impedir la inversión privada?

Desde que el Estado peruano suscribió el Convenio 169 de la OIT durante el gobierno de Alberto Fujimori, la demanda de la aplicación de la consulta previa a los pueblos indígenas ha sido una demanda del movimiento indígena amazónico en particular, en la defensa de su cultura y sus modos de vida. Sin embargo, fue recién con las protestas amazónicas de los años 2008 y 2009, y en particular con el trágico desenlace en Bagua (junio de 2009) que se convirtió en un tema de la agenda política nacional; inclusive, el anterior Congreso de la República aprobó una ley el año 2010, pero esta fue observada por el Poder Ejecutivo y posteriormente archivada.

Por ello, la reciente aprobación de la Ley de Consulta Previa a los pueblos indígenas y originarios, de manera unánime, cierra una etapa del debate político en el Perú sobre el rol del Estado en el proceso de promoción de la gran inversión privada, y abre una nueva etapa en la cual este tendrá que asumir un rol más proactivo en los conflictos por los usos del territorio que se generan como producto de los grandes proyectos extractivos (petróleo, minería) y/o de gran infraestructura (interoceánicas, gasoductos, grandes centrales hidroeléctricas).

Decimos que se cierra una etapa, porque a lo largo de los 20 años de aplicación de políticas neoliberales, en el marco del llamado Consenso de Washington, el Estado asumió que era el sector privado el que debía hacerse cargo de cualquier tipo de negociación o acuerdo que tuviera que establecer con los dueños de las tierras, debajo de las cuales se encuentran los yacimientos que las empresas mineras y petroleras explotan. Y se consideraba que la presencia del Estado, sólo era necesaria cuando alguna de estas negociaciones se desbordaba y se generaba un conflicto -que amenaza la viabilidad del proyecto- entre las partes.

Si bien la Ley de Consulta Previa tiene un alcance mucho mayor que el del tema en mención, sin duda, es en este campo donde más se han concentrado los intereses y las expectativas de las organizaciones indígenas y campesinas, de los organismos no gubernamentales y en general de un amplio sector de la opinión pública que consideran que la consulta puede ser un mecanismo que impida o limite el avance de la gran inversión, que hasta la fecha no tiene mayor traba.

Por ello es que uno de los temas centrales del debate en la opinión pública y en el legislativo, entre los promotores y los impugnadores de la propuesta, ha sido el del carácter vinculante de la consulta.

Justamente, este fue el argumento que utilizó el gobierno del presidente Alan García para observar la ley que el Congreso aprobó en el año 2010, y que había sido producto de un consenso entre el parlamento y las organizaciones indígenas sobre la base de un proyecto de la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, en aplicación estricta del convenio 169 la consulta previa no tiene un carácter vinculante, entendido como la posibilidad de veto de la población indígena consultada frente a la medida administrativa y legislativa que el Estado pone a consulta.

Sin embargo, las primeras reacciones a la Ley aprobada por el nuevo Congreso, que prácticamente repite lo que decía el proyecto que fuera observado y luego archivado, muestra que hay muy poca comprensión y entendimiento de la mayoría de actores políticos e incluso de los voceros de los gremios empresariales, y de "think thanks" pro empresariales sobre la naturaleza de la consulta. Pero, también de parte de ONG y organizaciones sociales que consideran que gracias a la Ley, los pueblos indígenas son los que tomarán las decisiones sobre los proyectos mineros o petroleros.

## 2. Consulta Previa: ¿Referéndum o negociación?

De un lado se puede establecer que existe una confusión entre el mecanismo de la consulta popular o de referéndum con la consulta previa. Esta confusión se deriva del hecho que, algunas organizaciones en alianza con gobiernos locales y con ONG han promovido consultas vecinales a través del voto directo en los que se ha planteado la disyuntiva de Sí o No a un determinado proyecto minero. Esto ha sucedido en tres oportunidades:

- La primera consulta vecinal fue hecha en Tambogrande en el año 2002, contra el proyecto Monterrico Metals.
- Luego, en Ayabaca y Huancabamba se realizó una consulta en el año 2007, contra el proyecto Majaz.
- Finalmente, en Cocachacra se realizó otra consulta en el año 2010, contra el proyecto Tía María.

Estas consultas vecinales dieron como resultado el rechazo absoluto y mayoritario de la población consultada hacia los proyectos. Es importante señalar que en estos casos el sistema electoral no le reconoció validez legal a las consultas, pero estas fueron legítimas para la población.

Sin embargo, la naturaleza de la consulta previa expresada en el Convenio 169 nos plantea una consulta de otro tipo, la cual se asemeja más a una negociación que apunta a la búsqueda de un acuerdo entre el Estado y los pueblos indígenas; que respete tanto los intereses de la comunidad nacional, representados por el Estado, así como los derechos colectivos de los pueblos y comunidades que se reconocen como indígenas.

Así podemos afirmar que una consulta previa no se plantea como una disyuntiva que deba ser aprobada por la suma de los individuos de una localidad, sino más bien como un proceso de diálogo en torno a una propuesta administrativa o legislativa que el Estado quiera implementar, y que de alguna manera afecte directamente los derechos de los pueblos, en tanto colectivos.

**El artículo 2 de la Ley es bastante claro al respecto:**

*“Es el derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados en forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. También corresponde efectuar la consulta respecto a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente estos derechos”.*

Sin embargo, se insiste en que la Ley al incluir el llamado “consentimiento”, puede impedir que el Estado tome la decisión final, y que por tanto se trata de tomar una decisión entre dos únicas opciones.

Esta perspectiva es errónea, porque se parte del prejuicio que el pueblo indígena siempre va a estar en oposición a cualquier propuesta del Estado. La historia de la relación entre Estado y comunidades campesinas y nativas en el Perú, muestran que una serie de políticas públicas en relación a los pueblos indígenas han sido producto de la presión de estos hacia el Estado, y que en más de un caso se han dado negociaciones entre ambos.

Una manera de plantear el problema es que antes que una oposición binaria de A vs B, estamos ante una propuesta de A que luego de la negociación con B debe producir un resultado C, que no es necesariamente lo que originalmen-



te planteaba el Estado, de esa manera es como debemos entender la consulta. Y por dicha razón es que el veto a las medidas no puede existir, aunque podrían darse casos en los que los perjuicios al modo de vida de los pueblos llegue a ser tan altamente significativo y por tanto las resistencias también, que el Estado deba retirar la propuesta; pero como señala el Convenio y la Ley, el que decide en uso de su soberanía es el Estado con respeto de los derechos de los pueblos y de la vida e integridad de los individuos que lo conforman.

**El artículo 15 es muy claro al respecto:**

*“La decisión final sobre la aprobación de la medida legislativa o administrativa corresponde a la entidad estatal competente. Dicha decisión debe estar debidamente motivada e implica una evaluación de los puntos de vista, sugerencias y recomendaciones planteados por los pueblos indígenas u originarios durante el proceso de diálogo, así como el análisis de las consecuencias que la adopción de una determinada medida tendría respecto a sus derechos colectivos reconocidos constitucionalmente en los tratados ratificados por el Estado peruano”*

### 3. ¿Quiénes tienen derecho a la consulta previa?

Otro tema que es fundamental en el debate es quiénes son los sujetos de este derecho, y por tanto aquellos que deben ser consultados. En primer lugar, son grupos de población que comparten una identidad, una cultura y un territorio, y además se reconocen como pueblos indígenas, es decir, como descendientes de los pueblos que pre-existieron al Estado nación. Sin duda la combinación de factores objetivos (lengua, territorio, costumbres) con factores subjetivos (como el auto reconocimiento) hace sumamente compleja la definición de los sujetos de la consulta.

A esto se suma el hecho que en el Perú el término indígena no fuera de uso frecuente, debido a la carga discriminativa que traía consigo, que incluso llevó a que en un acto de “reparación histórica” fuera excluido de la terminología oficial en 1969 por el gobierno del General Velasco, y prácticamente desapareciera del discurso estatal hasta justamente la suscripción del convenio 169 de la OIT en 1994 por el gobierno de Alberto Fujimori, y más aún desde la creación del CONAPA y luego del INDEPA durante el gobierno del presidente Alejandro Toledo.

A lo largo de todos esos años, los términos que reemplazaron a la denominación indio o indígena fueron: campesino para la Sierra y nativo para la Amazonía. Y por ello es que las comunidades indígenas de la Sierra y la Selva llevan esa denominación oficial: comunidad campesina y comunidad nativa. De otro lado, en el lenguaje de las organizaciones sociales en la Costa y Sierra peruana primó el discurso clasista, que impuso el término campesino, para aquel que antes era llamado indio. Esto ha llevado, por un lado, a cierta resistencia -finalmente vencida- de los gremios campesinos a asumirse al mismo tiempo como organizaciones indígenas.

En el caso de las organizaciones amazónicas la situación ha sido bastante distinta, ya que incluso en los años de la década de 1970 se reivindicó primero la condición de nacionalidad y luego la de pueblos indígenas. Ello ha llevado a que, por ejemplo, en la aplicación de la cuota indígena en los procesos electorales, el Jurado Nacional de Elecciones-JNE interprete que sólo los pueblos de la Amazonía tienen este derecho, y que los voceros del gremio empresarial sostengan lo mismo. Sin embargo, la Ley es bastante precisa y amplia a la vez, ya que señala que las comunidades campesinas pueden ser consideradas como pueblos indígenas, lo que reconoce la posibilidad de que estas apelen a este derecho, siempre y cuando se reconozcan como tales.

### Preguntas para el debate

1. ¿Es suficiente la consulta previa para lograr la disminución de los conflictos?
2. ¿La consulta previa es un peligro real para la política de inversión minera y petrolera en el Perú?
3. ¿Qué condiciones se necesitan para que se dé un diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas?

## 4. El reto de la implementación

La implementación de la Ley de Consulta Previa significa el inicio de una nueva etapa, y para ello el Estado tiene que emprender una serie de medidas y cambios que permitan que el derecho pueda ser ejercido a plenitud, y de esta manera se recupere parte de la confianza perdida en el Estado.

## 4.1 Reglamentación e identificación

En primer lugar, se debe pasar del marco general que brinda la Ley a reglamentos e instructivos que hagan operativa la consulta en los diferentes sectores. De un lado, es imprescindible que el Viceministerio de Interculturalidad avance en establecer que las comunidades campesinas y nativas tienen, pueden y deben apelar a este derecho. Así como también, identificar a aquellos grupos que se reivindican como pueblos indígenas y cuál es el ámbito del territorio que comparten.

Esta segunda tarea es más compleja que la primera porque existen grupos de poblaciones bastante amplios como los Aymaras, que cuentan con diversas organizaciones que reclaman este derecho, y que consideran que varias provincias y distritos de Puno constituyen el territorio Aymara, aunque no todos sus pobladores se reconozcan como tales. Lo mismo puede aplicar a grupos amplios de la Amazonía, como los Asháninka que están distribuidos en varias regiones. Asimismo es importante señalar que, por lo menos en el caso de la Amazonía existen dos organizaciones nacionales como AIDSESP y CONAP que cuentan con federaciones que representan a diversos pueblos indígenas.

Ahora bien, el tema no acaba con la identificación o la elaboración de un listado de pueblos y /o comunidades, ya que además según sea la medida o el proyecto a consultar se deberá establecer con mucha precisión qué grupos son los "directamente afectados" y qué tipo de criterios se utilizarán para tal definición.

Por ejemplo, si se trata de una ley como la forestal o la ley general de minería, el criterio a utilizar probablemente no sea el de la presencia territorial, sino el de la existencia de organizaciones nacionales que se reivindiquen como tal, y esta es la vía que señala el convenio, ya que es claro que resultaría imposible hacer una consulta comunidad por comunidad. Sin embargo, en el caso de un proyecto específico que afecta a una o dos comunidades, el mecanismo sí tendrá que tomar en cuenta lo territorial, y habrá que establecer cómo se resuelve si cada comunidad tiene una propuesta distinta.

## 4.2 Participación de las mujeres

También existe la legítima preocupación entre las organizaciones de mujeres indígenas, la manera en que se va a incorporar su participación en los proce-

sos de consulta, tanto en lo que se refiere a procesos de consulta a diferente nivel, debido a que existen organizaciones de mujeres por pueblos, así como a las mujeres de la comunidad que en muchos casos no se les reconoce igualdad de condiciones de participación frente a los varones.

### 4.3 Mecanismo de revisión de los acuerdos

Otra preocupación que se planteó en el debate en el Congreso es cómo lograr que los acuerdos a los que se lleguen sean respetados en el tiempo por ambas partes, como una manera de garantizar en el caso de un proyecto de inversión que una nueva junta directiva comunal desconozca el mismo. Esto ha sido incluido en el texto de la Ley que señala que el acuerdo es obligatorio para las partes, estableciendo así la naturaleza contractual del mismo. No obstante, siempre existe la posibilidad de que por alguna razón el Estado o la comunidad intenten modificar o incluso renegociar el acuerdo. Pero sobre esto no hay nada escrito y queda sujeto a interpretaciones del convenio 169 o a desarrollos posteriores de la normativa.

### 4.4 Concesiones y ordenamiento territorial

Un punto adicional que es fundamental precisar es a quién le corresponde realizar las consultas que tengan que ver directamente con la explotación y uso de los recursos naturales del subsuelo. Y al respecto, el Ministerio del Ambiente es el sector que ha señalado de manera expresa el interés por asumir este rol, como consecuencia de su rol rector de la política de ordenamiento territorial, y en ese mismo sentido ha señalado que todos los estudios de impacto ambiental deben ser revisados por este sector.

Sin embargo, esta propuesta entra en colisión con las normas que rigen al sector Energía y Minas, en las cuales este tiene las competencias de entrega de concesiones para exploración y explotación. Y como es lógico suponer, dichas competencias no pueden ser transferidas ni compartidas, ya que el ente rector en la política minera es el MINEM (Ministerio de Energía y Minas). Por ello aunque el MINAM (Ministerio del Ambiente) quiera asumir dicha función o tener un rol mayor, la medida administrativa corresponde al INGEMMET (Instituto Geológico Minero Metalúrgico).

Para terminar, otro campo de aplicación de la consulta previa será el desarrollo de la política nacional de ordenamiento territorial a cargo del MINAM, el cual es un proceso que a partir de la Zonificación Ecológica y Económica - ZEE hechas por los gobiernos regionales y locales, se toman las decisiones sobre cuáles son las actividades que deben priorizarse en un determinado territorio de acuerdo a su vocación económica y ecológica. Este proceso deberá contar con la más amplia participación de diversos actores políticos, sociales y económicos, y esto incluye a los pueblos indígenas. Para ello se tendrá que establecer un marco normativo ad-hoc en los que se combinen los derechos de participación ciudadana con el derecho a la consulta.

Los desafíos en término de arquitectura institucional y de estilo de gestionar la relación entre las comunidades y el Estado son muy grandes, y por dicha razón la implementación y aplicación de la consulta previa es un desafío enorme que la sociedad y el Estado tendrán que enfrentar y resolver. Sobre estos temas es que buscaremos dar un debate en este foro.

### Preguntas para el debate

1. ¿La población andina o amazónica no organizada en comunidades campesinas o nativas también puede autodenominarse como indígena?
2. ¿Existe real representatividad de las organizaciones indígenas?
3. ¿De qué manera se debe organizar la consulta previa para las políticas de ordenamiento territorial y concesiones?

### Algunas conclusiones del debate

---

1. Existe un consenso y una demanda en los participantes sobre la necesidad de generar mecanismos de participación y consulta que sean universales, es decir para toda la ciudadanía, que permitan que esta pueda tener conocimiento y dar su opinión sobre los diversos proyectos extractivos en nuestro país. Así se señala que:

*“Era de rigor hacer una consulta previa, se debe conocer la opinión y el sentir de los pobladores de cualquier localidad donde se vaya a determinar una obra y/o proyecto de cualquier tipo y por ende aprobar por el Estado una medida administrativa o legislativa correspondiente”.*

*(Cielo Marroquín - Arequipa)*

En ese sentido, se considera a la consulta previa como un primer paso para la reforma de los actuales y limitados mecanismos que existen en el sector energía y minas. El argumento que se usa es el mismo que se utilizó para la realización de las consultas vecinales de Tambogrande, Majaz y Cocachacra, la existencia del derecho constitucional a que los ciudadanos sean consultados sobre asuntos de interés público.

*“El tema es la democracia participativa que exige que la población, la ciudadanía sea siempre consultada respecto de su vida cotidiana en paz y vivible”*

*(Mario La Riva - Cusco)*

2. La vocación universalista, en torno a la consulta previa, hace que esta no esté siendo percibida en todo su potencial, ya que dada la coyuntura que permitió que la ley se apruebe, se le piensa sólo en relación a los grandes proyectos extractivos. Así por ejemplo se afirma que:

*“La Ley de Consulta Previa debería ser una sola, donde se considere a todo tipo de población, puesto que los proyectos “de desarrollo” ya sean extractivos o mega proyectos que se vienen programando, no sólo se dan en territorio de las comunidades indígenas o zonas rurales, sino también en las zonas urbanas como en el caso de Cerro de Pasco”.*

*(Mary Luz Chávez - Pasco)*

Si esto no se toma en cuenta para otras políticas públicas, podrían afectarse tanto o más la identidad, los modos de vida y las culturas de los pueblos indígenas, como por ejemplo las políticas de salud, educación y justicia, que a lo largo de nuestra historia republicana han tenido un carácter “etnocida”. Sólo uno de los participantes señaló la importancia del derecho a la consulta en relación a otros derechos:

*“Sin duda alguna, el derecho a consulta es una de las formas inéditas de inclusión social, es el mero reconocimiento jurídico de los derechos de las personas excluidas, lo cual favorece para el diálogo intercultural. El derecho a consulta es un derecho instrumental por que protege otros derechos”.*

*(César Agurto - Piura)*

3. La definición de pueblo indígena es un tema sobre el cual no hay mayor claridad y no se percibe en toda su complejidad. Al respecto hay varias visiones de lo que es ser indígena: es quien vive en el campo, sin necesidad que exista un colectivo que las agrupe:

*“A pesar de no estar organizadas también son consideradas indígenas por su naturaleza y por el hecho de vivir en zonas indígenas”.*

*(Yeanett Huanay - Ancash)*

También hay quienes plantean que lo indígena también vive en la ciudad:

*“No necesariamente se tiene que radicar en las zonas rurales o en el campo para dejar de considerarse como indígenas, ya que tenemos algunas comunidades que han tenido que desplazarse y acercarse a los pueblos por necesidades climáticas, otras emigran a las ciudades por falta de la presencia del Estado, pero al final sus costumbres permanecen, formándose así una nueva sociedad comunitaria, con identidad y organizadas en todos los ámbitos del país”.*

*(Godofredo Calle - Piura)*

De acuerdo a la Ley, el Estado tendrá que establecer quiénes son los sujetos del derecho a la consulta, aunque también será posible que un grupo humano apele a ese derecho, si es que considera que cumple con lo que la Ley señala como características de un pueblo indígena.

Sin duda un efecto no previsto por el legislador, será la emergencia de identidades que puedan haber estado “al margen” por el no reconocimiento de derechos, que al reivindicarlos, ha significado que nuestro Estado-nación ha practicado la discriminación por razones étnicas a lo largo de 190 años de vida republicana, como concluye una participante:

*“No habría esta Ley, si los congresistas, gobernantes, políticos y funcionarios, en todo este tiempo no los hubieran considerado minusválidos mentales”.*

*(Cielo Marroquín - Arequipa)*

4. Existe un consenso en los participantes en que, a diferencia de lo planteado por diversos funcionarios del gobierno y congresistas, la consulta previa por sí sola no resolverá los conflictos generados por los proyectos mineros. E incluso, algunos consideran que puede generar nuevos conflictos.



*“La ley de la consulta en suma es una buena iniciativa, pero de allí a su real implementación y puesta en praxis hay que ser demasiado optimistas para creer, ahora su efectividad para disminuir los conflictos sociales... entonces la ley en mención podrá generar algunas expectativas, pero cuando se den cuenta que no tiene funcionalidad o en su aplicación se empieza a explicar según el interés, entonces, habrá pasado a la historia”.*

*(Gedill Basilisio - Arequipa)*

También se señala:

*“Esto podría resultar negativo, por cuanto las inversiones privadas mineras en particular las tienen fácil, pues para generar una psicosis social utilizan mil argumentaciones a su favor con spots que presenta a la minera como única opción de desarrollo”.*

*(Pedro Rojas - Pasco)*

Hay quienes cuestionan el sentido mismo del Convenio 169:

*“Tampoco debemos olvidar que la 169 fue hecha desde el punto de vista de los gobiernos promediados en la OIT, donde hay muchos que quieren echar mano de las divisas que esos recursos suponen”.*

*(Mario La Riva - Cusco)*

En todo caso, existe la idea que la Ley de Consulta Previa dependerá en buena medida de cuál sea la manera en que el Estado plantee el diálogo con los pueblos indígenas. Si lo hace respetando lo que la población propone se ve como una oportunidad, pero si no:

*“No logrará disminuir el clima de conflictividad social en nuestro país si es que no se arriba a acuerdos concretos, consensuados y vinculantes sobre temas específicos como respeto a la cultura originaria, a los recursos naturales y al medio ambiente en general. La realidad nos demuestra que muchas “consultas” se han realizado sólo para cumplir con la formalidad”.*

*(Manuel Cuentas - Ucayali)*

Finalmente, es claro que la conflictividad en nuestro país se debe a diversos factores normativos, estructurales y de políticas que no se resolverán con una sola norma:

*“Debido a que los conflictos se deben a cuestiones mucho más estructurales, como las normas y decretos supremos o decretos de urgencia que en el anterior gobierno, respaldan y priorizan la inversión privada sin contemplar ni dar información sobre el desarrollo de dichos proyectos, tampoco resuelve la situación de conflicto, toda vez que ... sólo el Ministerio de Energía y Minas decide que es un proyecto de desarrollo, hecho que no se consulta a los demás ministerios, ni siquiera a la población. Sobre el rol del Estado en el control y vigilancia ambiental es nulo”.*

*(Elvira Rimac - Pasco)*

Por dichas razones, ninguno de los participantes consideran que la consulta va a ser un peligro para las grandes inversiones privadas en el país. Asimismo, varios participantes consideran que los procesos de ordenamiento territorial se fortalecerán con mecanismos como la consulta previa ya que:

*“Dentro del marco de aplicación de la Ley de Consulta Previa, a los pueblos indígenas u originarios se nos presenta una excelente oportunidad para poner en marcha el desarrollo de una Política Nacional de Ordenamiento Territorial”.*

*(Manuel Cuentas - Ucayali)*

5. En relación a las condiciones para la consulta, hay un énfasis en la mayoría de los participantes, al señalar cambios que se deben dar al interior del Estado, tanto en lo que se requiere para el desarrollo institucional como para el estilo de relación. En el primer caso, se afirma por ejemplo que:

*“Debe construirse bases fuertes para una institucionalidad estatal en materia indígena, con políticas claras basadas en los planes y programas que se han venido propiciando por las mismas organizaciones... Esta institucionalidad, llámese CONAPA, INDEPA u otra denominación debe garantizar que los pueblos indígenas ejerzan sus derechos”.*

*(Ana Espejo - Junín)*

En algún caso, se plantea que es importante incorporar a los gobiernos subnacionales para evitar el tradicional centralismo limeño:

*“Se requiere recurrir a los actores directos como las municipalidades, que deberían jugar un rol de articulador y canalizador de necesidades, y luego recurrir a las instancias superiores como los gobiernos regionales, para lo cual fuera de la norma se requiere avanzar con la difusión y mayor responsabilidad a los gobiernos locales y regionales para no limitar al Ministerio de Energía y Minas... y de remate todo en Lima”.*

*(Gedill Basilisio - Arequipa)*

En el caso del estilo de relación se plantea que:

*“La principal condición... es lograr la institucionalización de una cultura del diálogo, pero en forma respetuosa, en igualdad de condiciones, en suma un diálogo intercultural; para cuyo efecto, gobernantes y gobernados, tenemos la obligación de aprender a ser tolerantes, tenemos que aprender a saber escuchar al “otro”, tenemos que aprender a no tener miedo a las discrepancias, tenemos que aprender a no considerar a los “otros” como ciudadanos de segunda categoría, tenemos que superar nuestro etnocentrismo”.*

*(Manuel Cuenta - Ucayali)*

En ese mismo sentido, se plantean algunas condiciones claves:

**“Interculturalidad:** *Aplicar el derecho consuetudinario, respetando los usos y costumbres. **Transparencia:** Información integral sobre los impactos sociales y ambientales. **Trato horizontal:** Percepción de igualdad, sin presión del poder político del gobierno o del poder económico de las empresas”.*

*(Nelly Villanueva - Ancash)*

Por último, hay quienes reconocen la debilidad de las organizaciones indígenas para poder establecer el diálogo que se plantea, por ello proponen que:

*“Hay que elevar el nivel de diálogo y negociación de nuestras comunidades, hay que empoderarlas del tema”.*

*(Miluska Ordoñez)*

6. Otro de los temas planteados para el debate fue el de la representatividad de las organizaciones indígenas. Al respecto hay visiones distintas, desde las que afirman que hay un serio problema de legitimidad de las dirigencias:

*“Muchas dirigencias están siendo cuestionadas por el lado de la legitimidad, esto porque la dirigencia está tomada por reducidos grupos que se secundan en el cargo, año tras año”.*

*(Andrés Avelino Valer - Pasco)*

Hasta aquellos que hacen la diferencia entre los andinos y los amazónicos, debido a que los primeros estarían en desventaja en cuanto a organización:

*“Existen federaciones que agrupan a poblaciones de algunas comunidades, como se da en la Amazonía; sin embargo no existe una real representatividad en las comunidades andinas, ¿qué pasará con ellas? Existen intereses particulares de quienes encabezan grupos organizados, el desconocimiento de la población en aspectos técnicos y la misma normatividad, es una desventaja para las poblaciones de las comunidades campesinas”.*

*(Mary Luz Chávez - Pasco)*

Al respecto, llama la atención que mientras en el caso de la Amazonía se reconoce la importancia de AIDSESP en primer lugar y de CONAPA en segundo, para el caso de la Sierra, las menciones son básicamente a las comunidades campesinas, y no hay mención alguna a la CCP, CNA o a las federaciones departamentales y provinciales, lo que expresa la poca presencia que tienen estas en el debate de la consulta previa.

7. Por último, es importante agregar que la preocupación por la representación y participación de las mujeres que se planteó en el texto de debate, sólo fue recogida por una participante:

*“Es importante conocer cómo están incluidas las mujeres, si ellas están integradas en las organizaciones - comunidades, tanto las solteras, niñas, las casadas, viudas, etc.”.*

*(Cielo Marroquin - Arequipa)*

## Conclusiones del debate

---

1. El foro realizado nos permite tener una visión de cuáles son los sentidos comunes en torno a los que gira el debate sobre la Ley de Consulta Previa en la sociedad civil, y en ese aspecto radica su principal valor, ya que muestra la necesidad de una mayor difusión de los contenidos de la Ley, así como de los contenidos del Convenio 169 de la OIT. De otro lado, es fundamental abrir el debate a un diálogo con funcionarios del sector público, que tampoco conocen bien las normas mencionadas.
2. Camino a la elaboración del reglamento (o de los reglamentos) que se pueda contribuir desde Participa Perú, a la identificación de cuáles son las competencias de los diferentes niveles de gobierno (nacional, regional y local) que pueden afectar significativamente los modos de vida o los derechos de los pueblos indígenas.
3. Sería importante poder comenzar a establecer cuáles son las adecuaciones legislativas que se deben hacer al interior de las políticas de concesiones mineras en relación a los pueblos indígenas, y cómo concordar los derechos de participación de cualquier ciudadano que puede ser afectado por un proyecto minero con el derecho a la consulta previa, con el que ahora cuentan los pueblos indígenas.

# Ordenamiento Territorial, modelo de desarrollo y conflictos sociales

Moderado por *Francisco Santa Cruz\**

Uno de los postulados que ha ganado terreno en el debate nacional, es que el desarrollo no podrá alcanzarse al margen de una propuesta sobre cómo gestionar el territorio. La pronunciada heterogeneidad del Perú en lo geográfico, socioeconómico y cultural, más los formidables retos que enfrenta la sociedad peruana en términos de reducir la pobreza, la desigualdad y la degradación ambiental, hacen del territorio y su ordenamiento un factor decisivo para el desarrollo en escala nacional, regional y local.

- En esa perspectiva, la Red Participa Perú convocó al Foro de Discusión sobre el tema "Ordenamiento Territorial, modelo de desarrollo y conflictos sociales" con el propósito de contribuir a la definición de un enfoque integral de ordenamiento territorial, en un escenario nacional signado por la multiplicación de conflictos sociales y ambientales en torno al uso de los recursos naturales.
- El Foro ha tenido lugar durante tres semanas, entre el 2 y el 21 de diciembre de 2011 y ha contado con participantes de nueve regiones del país que realizaron en total 83 intervenciones.
- La primera parte del Foro estuvo dedicada a discutir aspectos conceptuales y metodológicos del Ordenamiento Territorial-OT y su aplicación a una realidad como la peruana.
- En la segunda parte, el Foro abordó las relaciones entre el OT y el desarrollo sostenible, orientándose a responder a las preguntas:

---

\* *Economista y planificador. Ha sido Director en el Instituto Nacional de Planificación y Asesor en los ministerios de Agricultura y de Transportes y Comunicaciones. Consultor en temas de descentralización, desarrollo regional y desarrollo rural.*

# 1. Qué ordenar, para qué y cómo se ordena

## 1.1 ¿Cuál es el objeto del Ordenamiento Territorial? ¿Qué se trata de ordenar?

El OT se propone lograr una organización armónica y equilibrada de los territorios concebidos como el conjunto de recursos o "capitales" con que cuenta una comunidad: capital humano, natural, físico, institucional y cultural.

Este concepto de territorio abarca más allá de la dimensión geográfica del espacio que contiene a los recursos naturales. De este modo el OT trata al territorio como un espacio que posee una base natural sobre la cual se instala un proceso de construcción social. El OT permite regular *política y técnicamente* esa construcción, reconociendo que toda actividad humana, toda iniciativa social tiene necesariamente que expresarse en el territorio.

### Definición de Ordenamiento Territorial

"Proceso orientado a regular las actividades humanas en el territorio, mediante el aprovechamiento de las potencialidades y uso sostenible de los recursos naturales.

El uso y la ocupación equilibrada del territorio facilita la actividad humana sostenible y el uso racional del ambiente".

Pueden identificarse tres niveles de estructuras y dinámicas territoriales:

- **Geográficas y físicas:** En este nivel se encuentran por ejemplo, las regiones naturales y las cuencas hidrográficas.
- **Socioeconómicas (antrópicas):** Resultan de la intervención humana dando lugar a las ciudades, circuitos de mercados, corredores económicos, sistemas y redes de infraestructura.
- **Político-administrativas:** Referidas a la organización del Estado en diversas circunscripciones: departamentos, provincias, distritos.



## 1.2 ¿Para qué se ordena el territorio?

El OT persigue varios propósitos. En un sentido más general constituye una herramienta de la gestión gubernamental; pero si se tiene en cuenta que gobernar es sobre todo formular y ejecutar *políticas*, entonces **el OT es la expresión en el territorio de estas políticas** en los campos económico, social, ambiental y cultural.

Un aspecto especial a destacar es que todas esas políticas implican definir formas de uso y aprovechamiento del suelo y de los demás recursos naturales. Así pues, el OT no es un fin en sí mismo sino un medio al servicio del desarrollo.

Dicho de otro modo:

El Ordenamiento Territorial es un instrumento técnico que se subordina a un proyecto político de desarrollo y que requiere obtener legitimidad social.

El OT apunta a objetivos específicos. Los más importantes son:

- Definir las posibilidades de uso sostenible de los RRNN (recursos naturales).
- Determinar los espacios geográficos con régimen especial de protección y conservación.
- Localizar racional y adecuadamente las actividades socioeconómicas, la infraestructura y los asentamientos humanos.
- Establecer la organización y división político-administrativa del país.
- Regular y racionalizar el uso adecuado del suelo.
- Contribuir al fortalecimiento de las redes sociales e institucionales.
- Promover y aprovechar la diversidad étnico-cultural del país.

## 1.3 ¿Cómo se ordena el territorio?

Existen distintas metodologías sobre el OT, pero en general todas ellas coinciden en la necesidad de tres fases o momentos: (i) Análisis (diagnóstico

y prospectiva), (ii) Planificación y (iii) Gestión. La Tabla siguiente muestra los contenidos y productos de cada fase del OT.

### Ordenamiento Territorial

Fases	Contenidos y productos
<b>Análisis</b>	<b>Diagnóstico:</b> Zonificación Ecológica Económica. Incluye además el análisis de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuencas hidrográficas.</li> <li>• Dinámicas económicas productivas.</li> <li>• Sistemas urbanos y rurales.</li> <li>• Riesgos y vulnerabilidad.</li> </ul>
	<b>Prospectiva:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción de escenarios futuros (tendencial, probable y posible).</li> <li>• Selección de escenario posible.</li> </ul>
<b>Planificación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visión e imagen objetivo del escenario posible.</li> <li>• Ejes y objetivos estratégicos.</li> <li>• Políticas de ordenamiento territorial (usos y ocupación).</li> <li>• Instrumentos: normas, programas, proyectos.</li> </ul>
<b>Gestión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementación: ejecución y administración de los instrumentos.</li> <li>• Monitoreo y evaluación.</li> </ul>

### Preguntas para el debate

1. ¿Qué implicancias tiene para el ordenamiento territorial la enorme heterogeneidad geográfica, socioeconómica y cultural del territorio en el Perú?
2. ¿Qué relaciones pueden establecerse entre ordenamiento territorial y planeamiento estratégico del desarrollo, particularmente en la experiencia peruana?

## 2. Ordenamiento Territorial y desarrollo sostenible

Por su carácter, el OT es una herramienta fundamental para el desarrollo sostenible. Esta contribución del OT cobra especial relevancia en el caso peruano, en donde el espectacular crecimiento económico de los últimos años se ha visto acompañado, sin embargo, de serios problemas de desigualdad, rema-

nentes de pobreza, y pobreza extrema sobre todo rural, explotación irracional de recursos y deterioro del ambiente.

En este contexto una tarea crucial en el país es reorientar el crecimiento para hacerlo compatible con los objetivos del desarrollo humano. Ello implica que, si bien debe mantenerse la apertura de la economía, la vinculación con los mercados mundiales y el potencial exportador del país, hace falta impulsar estrategias de diversificación económica, de mayor generación de valor agregado y de crecimiento inclusivo y sostenible. Ello, en particular supone la promoción de modalidades de crecimiento:

- Pro pobres y pro empleo.
- Favorables al sector rural y a la pequeña agricultura.
- Cuidadosos en el uso de los recursos esenciales como agua, suelos agrícolas, bosques y biodiversidad.

En este esfuerzo de crecimiento con inclusión social y sostenibilidad, reducir la pobreza y la desigualdad, así como proteger los recursos naturales y el ambiente son retos de carácter complejo, multidimensional y que requieren de un enfoque de ordenamiento del territorio.

En particular, la utilidad del OT para nuevas formas de gestión económica y productiva, basadas en la diversificación y valor agregado que supere los patrones puramente extractivos de recursos naturales, radica en su capacidad para identificar las potencialidades de los distintos espacios territoriales del país, sus vocaciones productivas y el aprovechamiento sostenible de dichas potencialidades y recursos.

#### Potencialidades

Son todos aquellos recursos que existen en una zona determinada pero que no están siendo utilizados plenamente -o simplemente no se les está utilizando- para la generación actual o futura de ingresos.

Son capaces de dinamizar las economías donde están localizadas y mejorar los niveles de desarrollo humano sostenible de las poblaciones en donde se encuentran..

## 2.1 Cambio climático: menos agua y más inseguridad alimentaria en el Perú

La multiplicación de conflictos socioambientales, en torno al uso del agua, tierras y bosques, la demanda de los pueblos indígenas y comunidades campesinas por el respeto a sus territorios y recursos, la cuestión pendiente de las formas y posibilidades de convivencia entre minería y agricultura, etc. muestran hasta qué punto la aplicación del OT ha pasado a ser una cuestión vital y decisiva para la paz social y la gobernabilidad del país.

Pero la importancia del OT es todavía mayor si se consideran los inmensos desafíos que confronta el país en el escenario del cambio climático. Veamos.

1. El Perú es considerado uno de los diez países más vulnerables del mundo frente al cambio climático, tanto por su condición de país megadiverso, la muy desigual distribución del agua dulce en su territorio, así como por el alto nivel de pobreza y desigualdad que aún ostenta, a pesar del crecimiento económico.
2. Los indicadores son muy ilustrativos: el Perú es el segundo país con mayor bosque amazónico del continente; posee la mayor cadena montañosa tropical y el 71% de los glaciares tropicales del mundo; 28 de los 32 climas y 84 de las 104 zonas de vida del planeta; ocupa el cuarto lugar en el mundo en biodiversidad (21520 especies de flora y fauna).

Pero los indicadores y evidencias del impacto del cambio climático que ya sufre el país son también impresionantes:

- A partir de la década de 1970, la temperatura media anual se incrementa en 0.2 °C por década, superior al promedio global, y este incremento es mayor en zonas altoandinas donde se han elevado los límites altitudinales de pisos ecológicos.
- El retroceso de los glaciares alcanza el 22% en los últimos 30 años. La desglaciación reduce recursos hídricos en zona central y sur del país.
- Variabilidad climática (temperatura, lluvias) y fenómenos extremos ya afectan los ecosistemas y sectores socio-productivos. Se prolongan períodos secos interrumpidos por lluvias de mayor intensidad. En las zonas más altas: heladas más frecuentes e intensas.
- Se observa una menor cobertura vegetal y de pastos e incremento de la erosión de suelos.

- La mayor incertidumbre altera el calendario agrícola y se reducen los rendimientos de muchos cultivos.
- Un estudio del Banco Central de Reserva señala para el 2030 una pérdida del 6% del PBI en el Perú, mayor a la del promedio de los países andinos (4.5% del PBI).

En este escenario, el cuidado de los recursos esenciales agua y suelos agrícolas, en el marco de estrategias de adaptación al cambio climático y la gestión integrada de recursos hídricos, de seguridad alimentaria y de conservación de la biodiversidad, son los temas urgentes de la agenda nacional, en los cuales jugará un papel extraordinario el ordenamiento del territorio, pues todos estos son temas de base claramente territorial.

## 2.2 La reforma del Estado a la orden del día

Finalmente, cobra también un valor decisivo el esfuerzo por reformar el Estado a fin de avanzar en una mayor convergencia entre la organización y gestión estatal y la organización natural del territorio, especialmente en lo relativo a la gestión de cuencas y la protección de los servicios ecosistémicos.

La aplicación de formas innovadoras de gestión de las políticas públicas y de formas institucionales novedosas como las mancomunidades, Juntas de Coordinación Interregional, Consejos de Cuenca, Autoridades Administrativas del Agua, etc. serán otros tantos factores para hacer realidad las nuevas formas de gestión territorial que el país reclama con verdadera urgencia.

### Preguntas para el debate

1. ¿Qué lineamientos de política podrían postularse para conciliar la urgencia de recursos fiscales para la inclusión social y la necesidad de regular las industrias extractivas en base al ordenamiento territorial?
2. ¿Qué propuestas pueden formularse para mejorar sustancialmente la capacidad de gestión de los gobiernos regionales en los temas de ordenamiento territorial y con componentes de gestión integrada de recursos hídricos y gestión de cuencas?

## Conclusiones del debate

La presente síntesis ofrece un recuento de las principales ideas y propuestas vertidas en el Foro y ensaya un balance de lo discutido, donde se evidencia, por una parte, una amplia convergencia de posiciones respecto de unos temas; y por otra, resaltan diversos puntos en los que, estando ausente el consenso, cabe hacia adelante un mayor debate y reflexión.

### Primer eje de discusión: La heterogeneidad de la realidad peruana y el papel del Ordenamiento Territorial

En torno a este primer eje, las intervenciones en el Foro pusieron en debate la cuestión de cómo asumir la extraordinaria heterogeneidad geográfica, socioeconómica y cultural del país: ¿Es una limitación u obstáculo para el desarrollo o es, por el contrario, un estímulo y una ventaja por aprovechar?

Por el lado de las dificultades, se ha enfatizado por algunos participantes que el carácter heterogéneo de la realidad nacional da lugar a una diversidad de intereses y por consiguiente, a conflictos recurrentes por el acceso y uso de recursos que son compartidos en el territorio.

Las tensiones y conflictividad creciente tiene diversas expresiones que derivan muchas veces en localismos y regionalismos exacerbados como respuesta al centralismo que ahoga a regiones y localidades. El resultado de todo ello es que se acentúan los desequilibrios territoriales y por consiguiente la desigualdad y la exclusión social tan extendidas en el Perú. Al respecto, una intervención advierte que inclusive:

*“La demarcación administrativa del territorio genera conflictos sociales entre pueblos que tienen como común denominador la cuenca hidrográfica, la cultura y la dinámica económica”.*

*(Juan Velille - Arequipa)*

La heterogeneidad como problema condujo a su vez a plantear qué papel pue-

de jugar el OT en este escenario de desequilibrios y desigualdad. La opinión de un miembro del Foro:

*“...una propuesta de ordenamiento territorial debe pasar por una intensa campaña de sensibilización ciudadana, especialmente líderes de opinión, medios de comunicación, redes sociales, etc., mostrando... las probabilidades para reducir esta búsqueda de intereses de grupo”.*

*(Alina Antón - Piura)*

En este intercambio de opiniones, donde en un primer momento la heterogeneidad es vista como un obstáculo, se da paso, luego, el enfoque contrario; es decir, reconocer un carácter positivo y ventajoso asociado a la heterogeneidad. Así, una opinión afirma que la realidad heterogénea estimula una:

*“... capacidad de respuesta creativa para adaptarse a diversos escenarios locales, regionales, nacionales e internacionales”.*

*(Mario La Riva - Cusco)*

Mientras que otro punto de vista, más contundente, percibe a:

*“... la enorme heterogeneidad geográfica, socioeconómica y cultural del territorio en el Perú como una ventaja para la construcción de un proceso de OT en el país, hoy”.*

*(José Mendoza Hernández - La Libertad)*

En este punto del Foro se planteó, entonces, el tema de cómo el ordenamiento territorial puede facilitar efectivamente el aprovechamiento de las oportunidades y ventajas que ofrece la diversidad. La idea-fuerza aquí mencionada por

muchas intervenciones alude al OT como la herramienta que permite identificar y cuantificar las **potencialidades** diversas que encierran los distintos espacios heterogéneos. Otra mención también compartida por los participantes se refiere a la importancia técnica e instrumental de la zonificación ecológica y económica como proceso componente del OT, que se ocupa de establecer y localizar las vocaciones productivas de cada espacio. Resumiendo estas coincidencias una opinión sostiene que:

*“El objetivo principal de un ordenamiento territorial es el de promover una ocupación ordenada de la misma, pero previo a ello tiene que elaborarse la zonificación ecológica económica, tomando en cuenta la heterogeneidad y ámbitos jurisdiccionales... habida cuenta que ninguna jurisdiccional territorial es una isla”.*

*(Raúl Moisés Chuquillanqui - Huancavelica)*

Las intervenciones siguientes se ocuparon, en algunos casos, de la conveniencia de dotar al OT no solamente de los medios técnicos necesarios (zonificación económica ecológica, métodos estandarizados, etc.) sino también otorgarle un carácter vinculante a fin de lograr eficacia política. En palabras de un participante:

*“Los líderes de opinión locales tienen clara la importancia y el carácter vinculante del OT para garantizar la gobernabilidad y gobernanza local”.*

*(Juan Velille - Arequipa)*

Se ha resaltado así que el OT debiera reunir un conjunto de requisitos y condicionantes técnicos, institucionales y políticos para hacer efectiva su contribución al desarrollo. Un miembro del Foro lo expresa así:



*“Una de las implicancias de la heterogeneidad territorial para el proceso de OT, sin duda es la falta de información y de la estandarización de ésta. No se cuenta con una institución nacional que tenga información actualizada de los procesos territoriales en el país... Otra preocupación sobre el tema es el acceso a la información... con costos muy elevados para las mismas instituciones del Estado como gobiernos regionales, provinciales y locales”.*

*(Elqui Cruz - Lima)*

Finalmente, en este eje de discusión sobre heterogeneidad y OT, se ha planteado un tema de singular importancia y actualidad para el país: los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Una participante en el Foro argumenta que:

*“...el ordenamiento territorial puede ser utilizado como una estrategia privilegiada de autodesarrollo indígena que se encamine a hacer efectivas y reales las vigentes reivindicaciones tradicionales de los pueblos, como son Territorio, Cultura y Autodeterminación, así como hacer posible la existencia de una Democracia de Pueblos y Culturas que resignifique y redimensione el carácter multiétnico y pluricultural del Estado”.*

*(Gloria Salinas - Junín)*

De modo que al plantear formas racionales de uso y ocupación del territorio, el OT visibiliza el ejercicio de derechos por parte de los pueblos componentes de nuestra diversidad nacional. De otro lado, lo expresado remite a las relaciones entre el territorio ordenado y el Estado como expresión del poder político, terreno en el que surge la tensión entre el poder estatal y su tendencia a imponer políticas y prioridades sobre el territorio frente a las aspiraciones de autonomía y descentralización levantadas por los pueblos indígenas.

## Segundo eje de discusión: Relaciones Ordenamiento Territorial - Planeamiento Estratégico

El segundo eje buscó poner en discusión el carácter del OT como instrumento de planificación y gestión y, por lo tanto, sus relaciones con otro instrumento fundamental: el Planeamiento Estratégico.

En esta fase del Foro, la idea ampliamente compartida ha sido la de una clara **complementariedad** entre el OT y el Planeamiento Estratégico - PE. Los participantes asumen que ambos instrumentos se refuerzan mutuamente y apuntan al propósito de movilizar energías sociales y recursos para promover el desarrollo.

Sin embargo, detrás de la noción de complementariedad entre OT y PE están presentes distintas dimensiones y factores que condicionan los alcances de ambos instrumentos. Algunos miembros ponen el acento en las voluntades y decisiones políticas; otros tocan más a las estructuras y capacidades institucionales, mientras que un tercer grupo destaca las herramientas y procesos técnicos.

En el plano político se han mencionado algunas características que debiera reunir el OT para adquirir alcance estratégico:

*“... un proceso de empoderamiento social, económico y político... implicaría la inclusión de grupos vulnerables, el fortalecimiento del tejido social, instancias de participación y concertación institucionalizadas....”*

*(Yadira Tarazona - Junín)*

Se señala asimismo que lo que se busca es *“un nuevo orden territorial que implique el cambio en los espacios de toma de decisiones, claves del desarrollo y del poder de comunidades e instituciones”*. Para ello:

*“... es imprescindible superar la visión sectorial, a favor de un enfoque territorial que privilegie... la coherencia entre las políticas sectoriales y las políticas macroeconómicas y la integración de las políticas en los niveles nacional, regional y local”.*

*(César Augurto - Piura)*

Con estos atributos el OT puede apoyar y complementar de modo adecuado al PE, ambos instrumentos comparten elementos fundamentales. Un participante de la Región Ucayali lo dice en estos términos:

*“El Ordenamiento Territorial y el Planeamiento Estratégico permiten estudiar el resultado histórico de la ocupación y transformación de un territorio; es decir, explica cómo se han utilizado y se utilizan los recursos o “capitales” a través del tiempo, para luego indicar cómo se debe orientar y organizar hacia el futuro,... ambos procesos buscan que el desarrollo esté basado en los principios de participación, competitividad, equidad y sobre todo de sostenibilidad”.*

*(Manuel Cuentas - Ucayali)*

El diseño y aplicación de políticas públicas para el uso sostenible de los recursos naturales del país con visión de largo plazo es otro de los contenidos que deben ser compartidos por el OT y el PE. Ello, les otorgaría a ambos el carácter de instrumentos de políticas de Estado. Al respecto, un participante (Luis Salazar Huaccha) se pregunta si efectivamente en el Perú el OT (y por extensión, el PE) forma parte de una política de Estado y la respuesta es un rotundo no.

Lo anterior nos remite a las obligaciones que, respecto de la gestión del territorio y el planeamiento del desarrollo, les cabe a los distintos actores institucionales. La idea expresada durante el Foro es que, en primer término, le corresponde al gobierno nacional formular un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial y que los gobiernos regionales, en el marco de la descentralización, están obligados a ejercer las competencias exclusivas asignadas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (art. 53) en cuanto a planificar y ordenar su territorio.

No obstante este marco normativo e institucional, las obligaciones de los actores y la complementariedad postulada entre el OT y PE en muchas regiones no tiene correspondencia con la realidad. En el Foro se han mencionado los casos, por ejemplo, de La Libertad y Piura en donde los planes de desarrollo concertado no toman en cuenta los ejercicios de Zonificación Económica y Ecológica (ZEE) y el acondicionamiento territorial. A ello se agrega que en mu-

chos casos los planes regionales no se articulan tampoco con los planes de nivel provincial y distrital.

Frente a este panorama, es válida la insistencia de muchos participantes en el sentido de reclamar de las autoridades regionales y locales voluntad y esfuerzos para re-establecer vínculos entre las distintas herramientas y procesos del ordenamiento territorial y el planeamiento del desarrollo:

*“Para hacer planes de desarrollo concertado primero se tiene que contar con un plan de Ordenamiento Territorial, sobre este territorio ordenado podemos recién hacer nuestro plan de desarrollo”.*

*(Jesús Candia Zevallos - Cusco)*

En el mismo sentido, una participante afirma que:

*“... se debe llevar a la práctica la articulación entre el programa de ejecución del Plan de OT y los planes de inversión del Plan Estratégico del Desarrollo”.*

*(María Vega - Lambayeque)*

### **Tercer eje de discusión: OT, extractivismo e inclusión social**

El conjunto de intervenciones ha mostrado que, afrontar el dilema entre necesidad de ingresos fiscales y regulación de las industrias extractivas envuelve una amplia gama de acciones. Se trata en realidad de elementos de una estrategia de desarrollo que trasciende la cuestión fiscal y regulatoria y compromete la movilización de fuerzas sociales y actores políticos e institucionales.

Un componente importante de esta estrategia tiene que ver con las capacidades e iniciativas de los gobiernos regionales para un enfoque alternativo de

desarrollo territorial, capaz de revertir los efectos de una explotación de los recursos naturales, incontrolada y con escasos beneficios para el país.

Sobre el tema, una primera idea plantea que contrarrestar los efectos de las industrias extractivas y sostener los ingresos fiscales, supone ante todo *diversificar* la economía nacional y regional. Ello supone que los gobiernos regionales definan prioridades y utilicen nuevos instrumentos de gestión. Sin embargo, según testimonios de diversos participantes, este esfuerzo choca con las restricciones del gobierno nacional, especialmente las que impone el MEF y el SNIP. Al respecto, una severa crítica:

*“Rubros cruciales de la formación (regional) de capacidades y competitividad están permitidos sólo al nivel ‘demostrativo’. El corsé del SNIP resulta bastante apretado para hacer uso potente de la Inversión Pública... Con sus campos acotados estrechamente, no logra desplegarse plenamente el poder de la inversión”.*

*(Leopoldo León Cornejo - La Libertad)*

Abundando en el tema:

*“La articulación de sistemas regionales de inversión pública con responsabilidades regionales y que sea capaz de convocar... los saberes y habilidades de cada región”.*

*(Mario La Riva - Cusco)*

## **Cuarto eje de discusión: Competencias de los gobiernos regionales**

Otro factor que es visto con gran capacidad para regular y revertir la hegemonía extractivista, diversificar la economía y avanzar en la inclusión social en el país, es la descentralización. Los participantes coinciden en que, competencias defi-

nidas del gobierno nacional y de los gobiernos regionales y locales mejoran las posibilidades del OT y de la negociación con las empresas extractivas.

Específicamente se demanda:

*“Avanzar en la descentralización fiscal, a fin de asignar los ingresos tributarios a cada uno de los niveles de gobierno... lograr una justa distribución del canon entre los diferentes espacios territoriales... y consolidar al Ministerio del Ambiente”.*

*(José Mendoza Hernández - La Libertad)*

Otro participante refuerza la idea de un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial articulado con los gobiernos regionales y locales, señalando que:

*“Debe atenderse una agenda nacional (con) una debida redistribución y valoración de las potencialidades de nuestros recursos en todas las regiones... (ello) traería una debida explotación de los mismos, trayendo consigo una mayor capacidad de recursos fiscales”.*

*(Luis Salazar Huaccha - Cajamarca)*

Con el mismo razonamiento se resalta el papel de la regionalización con criterios territoriales de desarrollo. Se afirma que superar el extractivismo no es sólo un problema fiscal sino de desarrollo territorial de largo plazo, basado en regiones fuertes.

Sobre las capacidades y atribuciones de los gobiernos regionales, la gestión de las cuencas hidrográficas concita una especial atención de algunos participantes. Se ha recordado en el Foro que el marco legal vigente (Reglamento de Ley General de Recursos Hídricos) entrega a los gobiernos regionales el liderazgo para la conformación de los Consejos de Cuenca. Esto es a la vez una oportunidad para llevar adelante el OT desde las cuencas, las cuales por lo general traspasan los límites políticos regionales.

Se subraya, además que:

*“La gestión de los recursos hídricos y la gestión de cuencas tienen un elemento o eje articulador que es el agua, la cual en nuestro país se utiliza con una muy baja eficiencia”.*

*(Jorge Luis Loyola - La Libertad)*

Por ello, se insiste en que los gobiernos regionales, en el marco de la gestión de cuencas deben utilizar sus competencias para articular las Autoridades Locales de Agua (ALA) y las mancomunidades municipales que coinciden en el ámbito de una cuenca.

En cuanto a la distribución del canon generado por la actividad minera, otra participante no duda en señalar que estos recursos:

*“... deberían redistribuirse con un enfoque de ‘ámbito de influencia’, que abarquen los espacios naturales de microcuencas y cuencas, de manera que se supere la rigidez territorial departamental”. Además, agrega la conveniencia de conformar: “equipos técnicos a nivel de cuencas para la ZEE, considerando que (la cuenca) es la unidad geográfica, ambiental y económico social”.*

*(Katerin Bustinza - La Libertad)*

Sobre este punto se ha alcanzado también una propuesta consistente en:

*“Promover la implementación de convenios inter-regionales para la gestión integral de las cuencas hidrográficas y de los recursos naturales”.*

*(Manuel Cuentas - Ucayali)*

Otro tema novedoso es el pago de servicios ambientales. Un participante sostiene al respecto la posibilidad de:

*“... calcular los servicios ambientales y de conservación de la cuenca que los campesinos andinos brindan a los agricultores de la Costa”. Hace notar además que: “Costa y Sierra son dos mundos diferentes y divorciados en una misma cuenca”. También vincula el OT, la gestión de cuencas y la presencia de concesiones extractivas: “... en un territorio ampliamente concesionado, un tema de particular atención en el diseño del OT y manejo de sus cuencas será el relativo a las cabeceras de cuenca, bofedales y todo lo que pueda demostrarse como sensibilidad del hábitat al impacto de las actividades extractivas”.*

*(Leopoldo León Cornejo - La Libertad)*

En el asunto de la regulación de las actividades extractivas, ha circulado un conjunto de ideas y propuestas que ponen el foco en la capacidad regulatoria y sancionadora de los gobiernos regionales. Si bien se reconoce que:

*“Regular las industrias extractivas es una labor muy compleja debido a los intereses de grupos de poder, tanto a nivel gubernamental como de asociaciones de base”.*

*(Jorge Luis Loyola - La Libertad)*

Se trata en efecto de:

*“Lograr que las Ordenanzas que aprueben los resultados del OT y la ZEE tengan fuerza jurídica suficiente y medios para efectuar el reordenamiento del uso del espacio, donde sea necesario”.*

*(Leopoldo León Cornejo - La Libertad)*



En el caso específico de las actividades mineras, se ha planteado también la conveniencia de establecer regulaciones más estrictas, de modo que:

*“Los estándares para el otorgamiento de concesiones y los EIA tendrían que diferenciarse por tipo de yacimiento y tener mayores requisitos en la entrega de derechos sobre el territorio”.*

*(Elqui Cruz - Lima)*

Finalmente, en esta parte de la discusión se aportaron criterios sobre la necesidad no sólo de modificar los patrones de crecimiento para una mayor diversificación económica, sino también de impulsar cambios culturales en los modelos de gestión pública y privada. Se afirma que el OT puede ayudar también en estas transformaciones que buscan consolidar la primacía de la persona humana frente a los recursos naturales, habida cuenta de que el extractivismo, en su afán desmedido, violenta derechos y subordina a las personas y a sus posibilidades de desarrollo humano. Ello le otorga mayor importancia a la presencia ciudadana y al carácter participativo de los procesos de OT. En esa perspectiva se ha propuesto la formación de:

*“... grupos promotores de OT y generar un plan de comunicaciones, que busque la inclusión social mediante la participación de todas y todos los ciudadanos”.*

*(Elqui Cruz - Lima)*

En esa misma línea otro participante reclama que:

*“... la sociedad civil... se organice para unir esfuerzos y exigir la culminación de la ZEE y el inicio del OT”.*

*(Manuel Chacón - Arequipa)*

## Cierre del Foro: Una mirada de conjunto

El intercambio producido en el Foro ha centrado la atención en el valor y aportes del ordenamiento territorial en el Perú, cuya heterogeneidad geográfica, social, económica y cultural es origen de inmensos problemas y desafíos, pero también comporta grandes posibilidades para el desarrollo.

Con énfasis en diversos puntos y matices varios, las intervenciones han tendido a coincidir en que la contribución del OT puede ser vista en tres planos fundamentales:

1. Como herramienta para el conocimiento o diagnóstico de la realidad.
  2. Como instrumento de proyección hacia el futuro, complementando al Planeamiento Estratégico.
  3. Como mecanismo de articulación de intereses y soporte a decisiones políticas sobre el desarrollo.
- En cuanto al primer plano, el OT permite identificar y valorar las potencialidades, vocaciones y demás atributos de los espacios territoriales. Tal es la función de diagnóstico que puede tomar la forma técnica e instrumental de la Zonificación Económica y Ecológica.

Las potencialidades expresan las ventajas de nuestra heterogeneidad, la inmensa riqueza de nuestra diversidad. El OT ofrece así otra "lectura" del país: el mapa de la riqueza de los espacios territoriales que se superpone a los conocidos y desoladores mapas de la pobreza.

- En el plano estratégico el OT se muestra como un complemento fundamental del planeamiento. Esta complementariedad en el plano conceptual y metodológico se expresa en que mientras el planeamiento estratégico se basa en el análisis de la **incertidumbre**, el OT más bien se preocupa por aportar **certezas** a partir de la experiencia y el conocimiento.

El Planeamiento Estratégico analiza escenarios con distinto grado de probabilidad y maneja la incertidumbre examinando las relaciones entre las condiciones internas de una organización y las posibilidades y riesgos del entorno. Por su parte el OT se ocupa de la dinámica y estructuras del territorio para descubrir las potencialidades y vocaciones diferenciadas que encierran sus diversos espacios y la interacción entre sus dimensiones geográfica, socioeconómica, ambiental, política y cultural.

El OT proporciona los criterios técnicos de uso y ocupación del territorio, de potencial disponible de los recursos naturales para establecer las prioridades de los proyectos y programas estratégicos postulados por el PE.

- En el plano político, el OT aporta elementos para articular intereses legítimos de actores sociales e institucionales, producir un manejo racional e integrado de los recursos y, por esa vía, reducir tensiones y conflictos. Precisamente por ello, el Foro ha hecho notar lo necesario que resulta otorgar al OT un carácter vinculante. Muchos problemas se derivan de la relación entre el gobierno nacional y las regiones, en un contexto en el que el Estado peruano se define como unitario y a la vez descentralizado. Esta inevitable tensión entre la unidad y la diversidad, entre la mirada nacional y las miradas regionales y locales, coloca al OT en el papel clave de conectar, articular y conciliar los distintos intereses sociales y territoriales y facilitar el uso de los recursos compartidos.

El foro ha evidenciado asimismo, la presencia de temas especialmente sensibles en un país como el nuestro: la presencia del extractivismo y sus impactos sobre los derechos de los pueblos indígenas y las aspiraciones regionales.

Se ha valorado aquí el apoyo del OT a una estrategia de “autodesarrollo” de los pueblos indígenas, reivindicando sus territorios ancestrales, su cultura y su derecho a la autodeterminación en el marco de un Estado pluriétnico y pluricultural. Y en torno al extractivismo, el centro del debate han sido las estrategias alternativas de un desarrollo con una secuencia claramente establecida: mejorar el uso de la inversión del canon y de otras rentas para diversificar la economía y reducir la dependencia respecto de las industrias extractivas.

Por último, se ha puesto de relieve que un soporte de un planeamiento territorial sostenible y diversificado, tiene que ver con políticas sobre los recursos naturales en el marco de las cuencas como los espacios naturales más aptos para una gestión integrada, con criterios de soberanía, inclusión social y sostenibilidad ambiental.

## Temas de una agenda pendiente de discusión

Anotamos aquellos temas que han estado ausentes o que no fueron abordados en detalle y que debieran figurar en una agenda de mayor discusión.

- Estructura y dinámica del territorio nacional como un todo

Se trata de analizar al territorio nacional como una unidad, a la vez integrado por áreas diferenciadas. Frente a la tendencia de algunos sectores que identifican lo territorial solamente con lo local (o lo regional), hay que rescatar como indispensable la dimensión nacional donde el país es visto como una unidad macroterritorial, con estructura y dinámica propias.

Por ejemplo, la dinámica longitudinal y transversal adquiere importancia en el territorio peruano para la formación de regiones económicas. Por otro lado, esta visión territorial que articula los niveles nacional, regional y local, debiera tener una clara correspondencia con la coordinación intergubernamental de las políticas y proyectos entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales en el país.

- Visión de futuro: prospectiva territorial

Los escenarios y procesos globales que hoy enfrenta el planeta (por ejemplo, el cambio climático, la inseguridad alimentaria, el estrés hídrico, etc.) cubren el horizonte temporal de las próximas décadas y habrán de incidir considerablemente sobre las formas de uso y ocupación de los territorios.

Siendo el Perú un país especialmente vulnerable ante estos fenómenos, se torna perentorio que las instituciones públicas, privadas, académicas y de la sociedad civil, incluyan en su agenda el análisis prospectivo del territorio, sus potencialidades, recursos y formas de utilización. Hay temas cruciales en esta agenda, entre otros, tenemos el desarrollo urbano en la costa desértica, el tratamiento a las actividades extractivas, la conservación de la Amazonía y sus bosques, el tratamiento a las extensas regiones de frontera.

- Institucionalidad del ordenamiento territorial

Por los desafíos planteados, el país necesita dotarse de un marco institucional estable y socialmente legitimado para la gestión del territorio. Ello supone poner en debate la creación de un sistema nacional de ordenamiento territorial con una Ley Marco y un ente rector con los suficientes recursos y capacidades. A la vez, esta institucionalidad debe ser compatible con la descentralización, otorgando a gobiernos regionales y locales las competencias necesarias.

Un problema actual que requiere atención, es la superposición de funciones que en muchas regiones se observa entre las gerencias de planificación, presupuesto y acondicionamiento territorial, y las gerencias de medio ambiente y recursos naturales.



**Foros de Debate 2011**

Se terminó de imprimir en mayo de 2012  
en los talleres gráficos de SINCO editores  
Jr. Huaraz 449 - Breña • Teléfono 433-5974  
[sincoeditores@yahoo.com](mailto:sincoeditores@yahoo.com)





SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

**IEP**

**desco**



cipca-perú



CENEP



**cbc**

**ceder**

**CEDEPAS**



**alternativa**

Centro de Investigación Social y Educación Popular

**GRUPO PROPUESTA CIUDADANA**

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