

# **Desafíos para un (nuevo) modelo de desarrollo a partir del POT**

**Reflexiones a partir de los procesos de ZEE y POT en el Perú**

***Manuel Glave Testino***

***GRADE / PUCP***

***Cajamarca, 20 – 09 - 2013***



# Cambio institucional y desarrollo local: aproximación a la problemática de la gran minería en el Perú

- Antecedentes teóricos
- Contexto del ciclo de expansión de la Gran Minería en el Perú: 1993 – 2010 - ...
  - Modelo de apertura y promoción de la IDE
  - Limitaciones de política pública: información – participación, y planificación del uso del espacio (ZEE / POT)
  - Descentralización y exigencias de la ‘competitividad territorial’
- Lecciones aprendidas en casos emblemáticos en el Perú
- Algunas propuestas de políticas públicas

# Antecedentes teóricos

- Derechos de propiedad sobre recursos (tierra agrícola, pastos, agua, recursos forestales)
  - Comunidades / Indígenas / Subsuelo y vuelo forestal
- Usos alternativos del territorio
  - ¿Quién decide? ¿Cómo?
  - ¿Autodeterminación? ¿Gobierno central?
  - El caso del SINANPE
- Valoración Económica -- ¿Análisis Costo – Beneficio?
- Zonificación Económica – Ecológica: tensión entre ‘modelo neoliberal’ y ‘ordenamiento’
- Distribución de la riqueza (Canon, Regalías, Fondos de Desarrollo, etc.)

# Antecedentes teóricos II

- El nuevo paradigma del '***Desarrollo Territorial***' (2000): el dilema de la gobernabilidad / institucionalidad democrática / gestión integral de recursos naturales / competitividad
- De movimientos sociales a conflictos socio ambientales
- Construcción de una 'Tipología' de conflictos: por etapa del ciclo de vida del proyecto, por tipo de recursos en cuestión, por tipo de reivindicación

# Contexto de la expansión de la Gran Minería 1993 - 2010

- Apertura y privatización: Modelo de la Ley General de Minería de 1993
- Limitaciones de política pública: información – participación, y planificación del uso del espacio (ZEE / POT)
- Contexto global de crecimiento económico post Consenso de Washington: tendencias de IDE en el mundo, LAC y el país (impacto de estudios globales como ***MMSD*** y ***EIR***)

# Contexto político actual

- Proceso de descentralización
- La dinámica de los conflictos ‘socio-ambientales’
  - Temor a la ZEE como ‘restricción’ antes que como ‘facilitador’ del desarrollo territorial
  - Fenómeno de la ‘enfermedad chola’: exceso de recursos financieros e incapacidad de reposición del capital natural
- Exigencias de la ‘competitividad territorial’
  - ¿Quién invierte en ciencia y tecnología?
  - Priorización de ‘corredores económicos’
  - Combate a la informalidad (¿y corrupción?): circuitos económicos ‘ilegales’

# ***Lecciones aprendidas en el Perú***

- Dilemas de la concertación en Cajamarca, Huarmey y Espinar: ¿cómo co – gestionar impactos sociales y ambientales?
  - Papel del gobierno
  - Capacidad (fragmentada) de la sociedad civil
  - Capacidad (desigual) de la industria
  - Aspectos de escala: producción y territorio
- El dilema de los POT regionales
  - Competencias, responsabilidades y necesidades de información
  - Articulación de instrumentos de gestión
  - Los dilemas de la participación y representación (legitimidad de representación y (des) confianza entre actores)
  - Condiciones para la co - gestión

# ***Lecciones aprendidas en el Perú*** **(2)**

- Límites y posibilidades del “Grupo de Diálogo Minero”
  - Construcción de confianza
  - Diálogo de políticas
  - Espacio aún en construcción
- Largo proceso de aprendizaje post Tambogrande, Quilish y Majaz: ruptura del orden institucional hasta los casos de Tía María y Conga
- Interrogantes alrededor de los casos de Quellaveco y Las Bambas: límites y posibilidades del modelo de los ‘Convenios Marco’ (regalías adelantadas)

# *Recomendaciones a partir del MMSD*

- **Sobre la participación ciudadana**

- Ciudadanos somos invitados cuando “el partido ya comenzó”: ¿quién y cómo se decide otorgar concesiones para exploración?
- Legitimidad y representatividad: ¿cómo construir relaciones de confianza entre los actores?
- “Incentivos perversos” en el sistema de gestión pública ambiental sectorial (juez y parte)
- Audiencias públicas “informadas”
- Auditorías ambientales articuladas a sistemas de control y vigilancia local

# *Recomendaciones a partir del MMSD ...*

- **Minería Desarrollo Local**

- Más allá del Canon y la reforma tributaria
- Planes de Desarrollo Comunitarios y visión estratégica del Desarrollo Regional (enfoque territorial)
- El desafío del Empleo: indirecto antes que directo (sincerar la comunicación) (¿optimizar las compras locales?)
- La oportunidad de la descentralización
- Los riesgos del comportamiento “paternalista”
- Planificación y capacitación

# *Recomendaciones a partir del MMSD ...*

- **Sistema de Gestión (pública)**

- Consolidar la participación ciudadana desde el “minuto cero” (incluyendo diseño diferenciado de los TTdR de los EIA)
- ¿Regulación de los compromisos sociales y de desarrollo de las empresas?
- Descentralización
- La transectorialidad de la gestión (recursos naturales, educación)
- Recientes cambios en el caso peruano: OEFA / SENACE / Decretos Legislativos (“Las 7 Medidas”)

# *Recomendaciones a partir del MMSD ...*

- **Derechos y gestión de recursos**
  - Transparencia en negociaciones
  - Asesoramiento a comunidades en el uso de recursos (dinero) {"stock" vs. "flujo"}
  - Compra de tierras, ¿versus servidumbre?
  - Dilemas (éticos) en los procesos de reubicación involuntaria (no existe normatividad nacional)
  - ¿Y los derechos de uso y acceso a recursos hídricos?

# ***Recomendaciones de política***

- Para enfrentar estos temas existen dos conceptos que aún no son adecuadamente operacionalizados:
  - Participación informada
  - Consentimiento Previo Informado
- Alternativa de política pública – privada: diseño, implementación y seguimiento de “Planes de Desarrollo Local Sostenible” (PDLS) ---- PDPI

# *Políticas fundamentales*

- ***Zonificación***

- Instrumentos de valoración
- Reglas claras ex-ante – lineamientos en la ZEE -- POTs

- ***Participación (informada)***

- Reforma de Sistema de Gestión Pública Ambiental
- Sistemas locales de vigilancia y monitoreo

- ***Distribución***

- Reposición de stock de K como principio de política de tierras y reubicación
- Propiedad del subsuelo

# Dilemas de política pública -- OT

- Antecedentes teórico-normativos
- Contexto político
  - Descentralización
  - Conflictos socio ambientales
  - Exigencias de la '**Competitividad Territorial**'
  - Política de Estado sobre '**Gestión Territorial**'
- OT como instrumento de desarrollo
- Roles, responsabilidades y avances

# ¿Por qué hablar de ordenamiento territorial?



**DESEQUILIBRIO  
TERRITORIAL**

- Heterogeneidad propia del país
- Centralismo económico y político
- Desigualdad y exclusión social

# Antecedentes teórico - normativos

- Una larga tradición de gestión ‘municipal’ y/o del ‘sector vivienda’: “Acondicionamiento territorial”
- Emergencia de instrumentos de zonificación ecológica: Áreas Naturales Protegidas (SINUC – SINANPE / ZPE), Manejo de Cuencas Hidrográficas y nacimiento de la ZEE
  - Importancia de las ‘Reservas de Biósfera’ (70s)
  - Tratado de Cooperación Amazónica – IIAP (90s)
- Tensión entre ‘modelo neoliberal’ y ‘ordenamiento’

# Antecedentes teórico – normativos II

- Aclaración y definición de términos:
  - Demarcación Territorial
  - Acondicionamiento Territorial
  - Zonificación Ecológica-Económica
  - Ordenamiento Territorial
  - Gestión Territorial
- Roles de distintos sectores y niveles territoriales de gobierno

# Antecedentes teórico – normativos III

- Diferentes enfoques del territorio
  - Perspectiva económica productiva
  - Perspectiva de conservación de la biodiversidad
  - Perspectiva geopolítica
  - Perspectiva de la planificación urbana
- El nuevo paradigma del '**Desarrollo Territorial**' (2000): el dilema de la gobernabilidad / institucionalidad democrática / gestión integral de recursos naturales / competitividad

# Antecedentes teórico – normativos IV

- Avances en los instrumentos de gestión pública
- Primeros pasos a partir del Reglamento de la ZEE (CONAM, 2004)
- Creación del MINAM y la implementación del Proyecto SNIP en los GRs y GLs
- La crisis de la ZEE en Cajamarca
- El debate de la Ley de OT (¿creación del SINADOT? ¿Cuál es el ente rector?)
- ***La Política de Estado del Acuerdo Nacional*** (2013): Gestión Territorial como política de estado y OT como instrumento

# Proyectos de ZEE y POT en el Perú

- Importancia de los aportes desde el TCA y el rol del IIAP (década de 1990)
- Enfoque de la GIZ (en particular en las regiones de Piura y Arequipa)
- Normatividad CONAM hasta la formulación de los proyectos de fortalecimiento en el SNIP
- Avances y limitaciones de los proyectos SNIP (los casos de Cajamarca, Piura y Cusco): **350 Millones de Nuevos Soles y más de 150 PIPs.**
- Debate sobre la Ley de OT y la Política de Estado

# Primeros pasos en las Regiones

- Conocer el espacio local: **jerarquía de centros poblados** / dinámica socio demográfica / zonificación ecológica
- Identificación de unidades de gestión territorial (cuencas / corredores)
- Proceso inicial de ZEE al POT: escalas, requerimientos, compromisos
- ***Estudios Especializados y el Diagnóstico Territorial Integrado (RM MINAM Mayo 2013)***

# Pasos adelante

- Plataformas Inter Regionales
- Identificación de Áreas (Territorios) Productivos (DT CEPLAN, Noviembre 2011)
- Institucionalidad: decisión política
  - Roles claramente definidos de los GRs y GLs
  - ¿Rol del MINAM y de la PCM/CEPLAN?
  - ¿Creación del SINADOT? ¿Y el Sistema Nacional de Planeamiento? ¿Y el Sistema de Información?
  - Fortalecer y consolidar procesos en curso

# El dilema de la ‘decisión previa’

- Procedimiento para otorgar permisos de exploración de recursos naturales no renovables: roles de los diferentes niveles de gobierno (y diferentes sectores)
- ¿Sistema de Información Multisectorial (Catastro Integrado)?
- El dilema de la definición de usos del suelo sin haber explorado
- Institucionalidad: decisión política

# Hay que tener en cuenta...

- El ordenamiento territorial debe plantear objetivos a ***largo plazo***
- Los POT deben mantener consistencia con otros instrumentos de gestión pública del territorio
- Definir la ***plataforma institucional*** y el órgano central de planificación
- ***Acción política*** presente en todo el proceso de ***negociación***
- No sólo hay que solucionar desequilibrios del pasado sino proyectar el territorio a futuro

# ***Punto final***

- ***Concordancia de instrumentos de planificación:***
  - *Plan de Desarrollo Territorial Concertado*
  - *Plan de Ordenamiento Territorial (previa ZEE)*
  - *Plan de Lucha contra la Pobreza*
  - *Planes de Manejo de Cuencas Hidrográfica*
  - *Planes / Estrategias de Diversidad Biológica y Cambio Climático*
  - *Plan de Competitividad*