

# 1 Propuesta de política pública

## Innovación Institucional en Zonas Mineras:



CENTRO DE ESTUDIOS  
SOBRE MINERÍA Y  
SOSTENIBILIDAD

UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO

Julio 2020

## El Potencial Incumplido del Ordenamiento Territorial en el Perú

Autores: Maria-Therese Gustafsson, Martin Scurrah y Roger Merino

### Introducción

La rápida expansión de la extracción a gran escala de los recursos naturales ha contribuido a la reducción de la pobreza en algunos países pero, al mismo tiempo, ha aumentado la presión sobre el recurso del agua y demás medios de vida y generado conflictos sociales y contaminación ambiental en las localidades de donde se extraen los recursos.

Gobiernos subnacionales que generalmente no tienen ninguna autoridad formal sobre la minería a gran escala pero, al mismo tiempo, han logrado empoderarse parcialmente por las reformas asociadas con la descentralización enfrentan un desafío enorme para tratar de gobernar sus territorios en el contexto de la expansión y explotación minera.

Para ello, un instrumento importante para gobernar su territorio y lograr el desarrollo inclusivo y sostenible en la presencia de las actividades mineras es el proceso de planificación subnacional.

La Zonificación Ecológica Económica (ZEE) y el Ordenamiento Territorial (OT) son dos instrumentos desarrollados para identificar y mapear los recursos naturales y establecer, en diálogo con los actores subnacionales, las prioridades y condiciones para su explotación.

Promotores de ZEE-OT sugieren que la integración de diferentes mecanismos que otorgan derechos sobre recursos naturales e involucran actores subnacionales en evaluaciones técnicas y deliberaciones políticas sobre el uso del territorio, podría fomentar la gobernanza inclusiva y localmente sostenible de los recursos en presencia de la minería.

Este Policy Brief resume los hallazgos más importantes de un proyecto de investigación que ha sido guiado por una pregunta fundamental: ¿Qué condiciones limitan o favorecen la institucionalización y aplicación de ZEE-OT en regiones mineras en el Perú?<sup>1</sup>

La investigación involucró la colección de material empírico durante cinco meses de trabajo de campo entre 2015 y 2018 en Lima y en regiones mineras. Se condujeron unas 145 entrevistas con representantes de agencias de desarrollo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

### Aspectos claves:

- La planificación regional es crucial para el desarrollo inclusivo y sostenible en localidades mineras.
- Mientras que los gobiernos regionales podrían beneficiarse de emplear las políticas de planificación existentes para influir en la gobernanza minera, frecuentemente adolecen de la competencia legal, la capacidad técnica y administrativa, la representatividad, coaliciones de apoyo y el apoyo del gobierno central.
- Para tener impactos duraderos en el desarrollo regional, se necesita una reforma profunda del Estado para lograr la integración sectorial y la descentralización política.
- Hace falta un debate sobre cómo los gobiernos subnacionales podrían incluirse en la gobernanza minera y qué mecanismos podrían implementarse para conciliar los diferentes intereses.

(OCDE), autoridades nacionales y regionales, empresas mineras y organizaciones de la sociedad civil y se recogió material escrito de primeras fuentes además de revisar la literatura teórica y empírica formal e informal.

### Análisis

Agencias internacionales de desarrollo introdujeron ZEE-OT en la Amazonía peruana a comienzos de la década de noventa. Esta herramienta ha evolucionado a través del tiempo y hoy en día comprende un proceso técnico (ZEE) y otro político (OT).

En 2002, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley No. 27867) dio a los gobiernos regionales la facultad de formular, ejecutar y aprobar planes de OT pero el Ministerio del Ambiente (MINAM) tiene la rectoría del proceso, especificando los lineamientos para ZEE-OT y supervisando su aplicación por los gobiernos regionales.

<sup>1</sup> El proyecto fue financiado por el Consejo de Investigación de Noruega y se desarrolló entre 2015 y 2018.

El proceso histórico del desarrollo de la institución de ZEE-OT en el país por MINAM ha pasado por tres períodos: 2008-2011, cuando se empleó una estrategia de aplicación gradual; 2011, cuando se empleó una estrategia de aplicación radical frente a la expansión minera; y 2012 al presente, cuando se buscó la sobrevivencia de ZEE-OT como institución mediante su no aplicación.

Estas estrategias han reflejado los intentos de un ministerio relativamente débil, como MINAM, para emplear los recursos (políticos y otros) y alianzas necesarios para fortalecer una institución nueva en condiciones políticamente adversas.

Al nivel regional, el estudio del desarrollo de los procesos de ZEE-OT en tres regiones – Cajamarca, Piura y Puno – sugiere que, aunque los gobiernos regionales tienen fuertes incentivos para emplear ZEE-OT para influir en la gobernanza de las actividades mineras, sus posibilidades de influir en la gobernanza territorial son limitadas debido a su insuficiente capacidad política y técnica, la ausencia de un gobierno regional representativo y que rinda cuentas por sus decisiones y acciones y sin el apoyo decidido y consistente del gobierno central.

La investigación también ha estudiado cómo las agencias bilaterales de desarrollo y la OCDE han influido en la

institucionalización de ZEE-OT en el Perú. Las agencias bilaterales han parcialmente empoderado coaliciones políticas a favor de ZEE-OT mientras que las intervenciones de la OCDE, en la práctica, han sido utilizadas por las elites nacionales para marginalizar la ZEE-OT y priorizar temas relacionados a la simplificación administrativa y desregulación.

Finalmente, la investigación demuestra cómo la importancia de la implementación integral de un arreglo para compartir el poder de decisión, como ZEE-OT, que involucra a diferentes sectores y niveles del Estado, sociedad civil y sector privado en un diálogo serio sin poder de veto, permitiría la reconciliación de intereses y la integración institucional. Esto requeriría una profunda reforma del Estado dirigida a una mayor integración sectorial y a una descentralización política más significativa.

Es necesario hacer efectiva la planificación regional en conjunción con una mayor integración sectorial y una descentralización política más significativa. Sin tales transformaciones del aparato estatal, es probable que la institucionalización de ZEE-OT siga rodeada de conflictos y controlada y socavada por los actores con más poder dentro y fuera del estado. ■

## Conclusiones y Recomendaciones

### Agencias Débiles del Gobierno Central

Las asimetrías de poder y la falta de apoyo de las elites políticas y la industria extractiva limitaron significativamente la posibilidad de MINAM de consolidar una nueva institución como ZEE-OT. Sin embargo, para las agencias débiles, la habilidad estratégica podría aumentar las oportunidades de construir instituciones y defender y expandir su autonomía. Por ejemplo, adaptar la rapidez de la implementación o el encuadramiento de sus propuestas al contexto político reinante afecta significativamente su capacidad para fortalecer una institución que afecta los intereses de actores poderosos.

#### Recomendaciones:

- Agencias estatales débiles tienen que mejorar su habilidad para adaptar sus estrategias a las oportunidades políticas disponibles para poder expandir su autonomía, es decir, su capacidad de formular y perseguir objetivos que no simplemente reflejan las demandas o intereses de grupos sociales, clases o sociedad, y construir alianzas.
- La aplicación gradual es la estrategia más conveniente para agencias débiles cuando el apoyo externo y la autonomía son bajos.

- Agencias estatales débiles necesitan desarrollar alianzas con actores afines de la sociedad civil y dentro del Estado.

### Gobiernos Regionales

Gobiernos regionales se enfrentan con desafíos significativos como, por ejemplo, limitaciones estructurales, intereses divergentes y asimetrías de poder profundas que afectan y frecuentemente socavan sus iniciativas para asumir liderazgo y promover arreglos institucionales para que la minería sea compatible con la sostenibilidad local. Para fortalecer las instituciones como ZEE-OT con miras a lograr el desarrollo inclusivo y sostenible, los gobiernos regionales necesitan capacidad, representatividad con rendición de cuentas, coaliciones de apoyo y la transferencia de poder del gobierno central, condiciones mayormente ausentes en el Perú. Nuestro estudio demuestra que los gobiernos regionales tuvieron fuertes incentivos para emplear la ZEE para influir en la gobernanza minera, principalmente cuando podía contribuir a la solución de un problema específico.

#### Recomendaciones:

- La transferencia de poder y recursos a los gobiernos regionales, el desarrollo de sus capacidades técnicas y habilidades estratégicas, combinados con una mayor

transparencia y rendición de cuentas a instituciones locales, contribuirían al logro del desarrollo regional inclusivo y sostenible.

- Es necesario desarrollar gobiernos regionales representativos con la capacidad de planificar a largo plazo para asegurar que las inversiones sociales corporativas y los tributos mineros contribuyan al desarrollo regional.
- Arreglos institucionales fortalecidos para negociar con las empresas mineras requieren que los gobiernos regionales tengan la capacidad técnica necesaria para poder proponer alternativas de desarrollo.

## Agencias Internacionales de Desarrollo

Los actores internacionales han jugado un papel importante para promover instituciones para la gobernanza inclusiva y sostenible de los recursos naturales. Con respecto a ZEE-OT, agencias de desarrollo han empoderado parcialmente coaliciones políticas a favor de ZEE-OT, mientras que las intervenciones de la OCDE en la práctica han favorecido elites nacionales opuestas a esta institución. Al no prever la

resistencia política entre actores privados y elites nacionales que a propósito han despolitizado ZEE-OT para silenciar a sus oponentes, los actores internacionales han contribuido a la reproducción de ZEE-OT como una institución débil que paulatinamente ha sido capturada por las elites nacionales.

## Recomendaciones:

- Es importante reorientar la atención de los actores y procesos formales y tomar en cuenta las dinámicas ocultas del poder informal.
- Las estrategias de las agencias internacionales que se enfocan en los actores domésticos deben acompañarse por acciones innovadoras enfocadas en las empresas extractivas. Estas estrategias también deberían enfocarse en sus países de origen y en la emergente gobernanza global de las industrias extractivas.
- La eficacia general de la estrategia política de la OCDE exigirá que la OCDE y las coaliciones societales desarrollen la capacidad de ejercer influencia sobre los actores poderosos, tanto formales como informales, para hacer cumplir el conjunto de recomendaciones propuestas.

### Publicaciones Fuente:

Maria-Therese Gustafsson y Martin Scurrah (2019). Unpacking the extractivist state: The role of weak state agencies in promoting institutional change in Peru. *The Extractive Industries and Society*, 6: 206-214; Gustafsson y Scurrah (2019). Strengthening subnational institutions for sustainable development in resource-rich states: Decentralized land-use planning in Peru. *World Development*, 119:133-144; Gustafsson, Scurrah y Roger Merino (2019). Domestication of international norms for sustainable resource governance: Elite capture in Peru. *Environmental Policy and Governance* (en imprenta); Gustafsson y Scurrah (2019). Promoting development and transforming conflicts at the extractive frontier: The role of regional governments in Peru (en revisión).