

**Minería, cambio institucional y
gobernanza territorial en el Perú**

Manuel Glave Testino

GRADE / PUCP

**Landofolio / Conferencia de
Usuarios**

Lima, 4-5 de octubre de 2018

Minería, cambio institucional y gobernanza territorial (lecciones desde el Perú)

- Antecedentes teóricos
- Contexto del ciclo de expansión de la Gran Minería en el Perú: 1993 – 2015 - ...
 - 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’
 - Indicadores (Macro/Meso/Micro) de la importancia económica del sector
- 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? ¿Y la “consulta previa”?
 - 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.): reposición / sustitución de “tipos” de capital

Antecedentes teóricos II

- El nuevo paradigma del '***Desarrollo Territorial***' (2000s): 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 – 2015 - ...

- Apertura y privatización: Modelo de la Ley General de Minería de 1993
- Economía política de la liberalización: “**facilitar el acceso**”
- Limitaciones de política pública: información – participación, y planificación del uso del espacio (ZEE / POT)
- Impacto de la “segunda generación de reformas” (Consenso de Washington) y estudios globales como **MMSD (2001) y EIR (2003)**

Contexto de la expansión de la Gran Minería 1993 – 2015 - ... II

- Dimensión Macro (más allá del % en el PBI):
 - Peso en la canasta de exportaciones: de 20% en 1950 a 45% en 2000 y a más del 60% en 2010
 - Peso en la recaudación tributaria: de 4% en el 2000 a 10% en el 2013, con pico de 25% en el 2007 (mayor peso en el caso de Impuesto a la Renta)
 - El dilema del empleo y del “multiplicador”
- Dimensión Meso:
 - Gobernanza y planes de uso del suelo
 - Transparencia y rendición de cuentas
 - El dilema de las ‘capacidades de gestión’

Contexto de la expansión de la Gran Minería 1993 – 2015 - ... III

- Dimensión Micro:
 - Formación de capital humano y empleo local
 - Los Fondos de Inversión Social y su articulación con los procesos de planificación ‘participativa’
 - Apropiación (***ownership***) de los proyectos (importancia de los instrumentos de ***ordenamiento territorial***)

Contexto político actual

- Tensiones e indefiniciones en el proceso de descentralización
- 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’

Radiografía del conflicto socio-ambiental en el Perú

Tipos de conflictos

60% agua

16% tierra y territorio

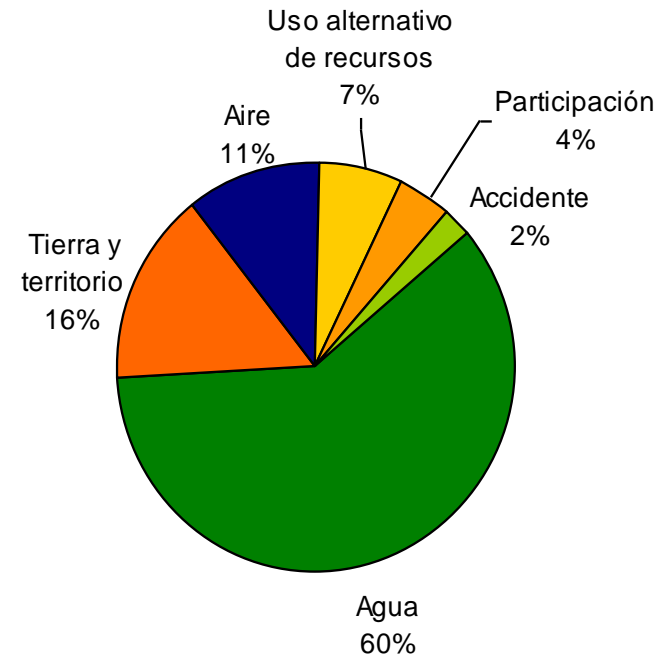
11% aire

7% uso alternativo de recursos

4% participación

2% accidentes

Mapa de conflictos



Lecciones aprendidas en el Perú

- Dilemas de la concertación en Cajamarca 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
- Límites y posibilidades del “Grupo de Diálogo Minero”
 - Construcción de confianza
 - Diálogo de políticas

Lecciones aprendidas en el Perú

(2)

- 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' introducidos el año 2003 en Tintaya (regalías adelantadas)
- ¿Articulación de la minería a procesos de gestión territorial local?

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): “¿Así SENACE?”
- Audiencias públicas “informadas”
- Auditorías ambientales articuladas a sistemas de control y vigilancia local

Recomendaciones a partir del MMSD ...

- **Minería y Desarrollo Local**

- Más allá del Canon y la Reforma Tributaria: Planes de Desarrollo locales y visión estratégica del Desarrollo Regional (enfoque territorial) [Articulación y Coordinación de Inversiones]
- El desafío del Empleo: indirecto antes que directo (¿optimizar las compras locales?)
- La oportunidad de la descentralización
- Los riesgos del comportamiento “paternalista”
- Planificación y capacitación

Recomendaciones a partir del MMSD ...

- **Derechos sobre (y gestión de) recursos**
 - Transparencia en negociaciones
 - Asesoramiento a comunidades en el uso de recursos (capital) {"stock" vs. "flujo"}
 - Compra de tierras (dilemas del uso de la servidumbre y sobre la valoración económica de la tierra)
 - Dilemas (éticos) en los procesos de reubicación involuntaria (pobre normatividad nacional)
 - ¿Y los derechos de uso y acceso a recursos hídricos?

Recomendaciones a partir del MMSD ...

- **Sistema de Gestión Pública Sectorial**

- 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? ¿Privatización de la “licencia social”? El caso de los Fondos de Inversión Social -- ¿Adelanto Social?
- La transectorialidad de la gestión (recursos naturales, educación)
- El desafío de la descentralización para el “sector” (los casos de OT y la minería “artesanal”)

Recomendaciones de política

- Operacionalizar adecuadamente dos conceptos:
 - Participación informada
 - Consentimiento Previo Informado
- Alternativa de política pública – privada: diseño, implementación y seguimiento de “Planes de Desarrollo Local Sostenible” (PDLS) (con la especificidad de los PDPI)
- Apropiación (“**ownership**”) de un proyecto por parte de la población local -- OT

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?

Una vieja definición (proyecto MMSD 2000-2002)

“Este proyecto no se pregunta tanto por la sostenibilidad de la industria, sino más bien por la manera cómo ésta puede contribuir al desarrollo más sostenible y equitativo de países, regiones y localidades ricas en recursos minerales”.

Punto final

- ***“Es imprescindible definir reglas claras para la gestión, acceso, control, y uso de recursos, como parte de un sistema de información que permita tomar decisiones de manera oportuna y transparente sobre la viabilidad social y económica de los proyectos mineros.”***