

FORO DE DISCUSIÓN XXIV:

¿Podemos hablar de Gobernanza en el Perú sobre las Industrias Extractivas?

JUSTIFICACIÓN:

La relación entre presencia de recursos naturales en el territorio y desarrollo no está exenta de tensiones y contradicciones. Para muchos, la existencia de cantidades importantes de recursos –particularmente no renovables– ha llevado a muchos países a vivir de la renta que la explotación de estos genera, sin mayor planificación, dejando de lado la tarea de impulsar otras actividades productivas que puedan diversificar la economía, para evitar depender casi en exclusividad de la actividad extractiva, como de hecho ha pasado en varios períodos de nuestra historia, lo que vuelve frágil a nuestra economía frente a la fluctuación y volatilidad de los mercados internacionales de materias primas.

En el Foro de discusión XXIII de la Red Participa Perú se vio el efecto que tiene la reducción del canon en los gobiernos sub-nacionales dada la caída del precio de las materias primas, particularmente de los minerales y el petróleo, en el mercado internacional. Cifras como las del Banco Mundial, que analizan la tenencia del mercado global, lleva a los especialistas a hablar del “fin del súper ciclo minero”. Como se aprecia en el cuadro siguiente, se estima que no se recuperarán los precios en el corto plazo.

Cuadro N°1

Estimaciones de precios realizadas por el Banco Mundial (Dólares 2010)

	Cobre	Oro	Plata	Petróleo
	US\$ Tonelada	US\$ Onza	US\$ Onza	US\$ Barril
2013	6,913.0	1,331.0	22.5	98.1
2014	6,482.0	1,195.0	18.0	90.9
2015	6,152.0	1,174.0	17.0	50.3
2016	6,066.0	1,138.0	17.0	52.9
2017	5,994.0	1,106.0	17.0	55.6
2018	5,926.0	1,076.0	17.0	58.4
2019	5,860.0	1,046.0	17.0	61.4
2020	5,794.0	1,018.0	16.9	64.6
2021	5,728.0	990.0	16.9	67.9
2022	5,661.0	962.0	16.9	71.4
2023	5,592.0	935.0	16.9	75.0
2024	5,523.0	908.0	16.9	78.9
2025	5,454.0	882.0	16.8	82.9

Fuente: Banco Mundial

Esta extrema dependencia de la extracción de recursos naturales, sin apostar a potenciar otras posibles actividades económicas, ha inspirado varias teorías, desde la idea de *la maldición de los recursos naturales* o la *enfermedad holandesa* y su versión peruana *la*



enfermedad chola, que de manera crítica señalan una tendencia, en varios países, hacia la generación de economías políticas capturadas por la lógica rentista, donde un grupo reducido de poder coopta las instituciones y el crecimiento económico tiende a ir acompañado de patrones de desigualdad.

Collier y otros han debatido el carácter absoluto de esta tendencia, señalando que la maldición de los recursos naturales está limitada a los países que tienen una gobernanza débil¹. En esa línea CEPAL plantea en “Pactos para la Igualdad: hacia un futuro sostenible” que una gobernanza adecuada supone fortalecer la capacidad del Estado para implementar medidas políticas necesarias que permitan la explotación de los recursos naturales de manera tal que contribuyan efectivamente al desarrollo inclusivo, que generen encadenamientos productivos, que la renta que producen sea utilizada con perspectiva estratégica, que evite enclaves territoriales y que compatibilice el crecimiento con la salvaguarda del medio ambiente y los derechos de los pueblos y las comunidades².

El Grupo Propuesta Ciudadana acaba de publicar el documento “Claves para la Gobernanza de las industrias Extractivas” que recoge, de manera sintética, las principales discusiones que, desde la sociedad civil, se vienen dando en torno a seis momentos clave en la vida de las Industrias extractivas. Los seis momentos seleccionados son:

- Condiciones Previas a la explotación de recursos naturales no rentables, particularmente mineros e hidrocarburos.
- Otorgamiento de concesiones y tipos de contratos en el proceso extractivo.
- El régimen fiscal de las industrias extractivas, impuestos y exoneraciones.
- La gestión, distribución y uso de la renta proveniente de la explotación de recursos naturales no renovables por parte de industrias extractivas.
- Los impactos locales.
- El monitoreo y la fiscalización de las industrias extractivas.

Cada uno de estos seis momentos amerita un debate profundo. En el texto recogemos el debate que otras instituciones amigas vienen promoviendo y del que hemos participado activamente, así como los que nosotros promovimos en los últimos años de seguimiento permanente a la generación y captura de la renta extractiva, así como su uso por parte de los gobiernos sub-nacionales. El documento que sometemos a discusión en este foro no busca profundizar en cada uno de los momentos, sino brindar una mirada de conjunto.

En cada acápite se encontrará un cuadro resumen que muestra la propuesta de política deseada, así como medidas de corto plazo y de largo plazo que creemos pueden ayudarnos a mejorar la situación actual de la gobernanza sobre las industrias extractivas.

¹ Collier, Paul “El Planeta Devastado”. Oxford University Press, 2010

² CEPAL “Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible”. Trigésimo quinto período de sesiones de CEPAL. Naciones Unidas. Santiago de Chile. 2014. El desarrollo de la idea de gobernanza se encuentra en el capítulo IV *Gobernanza de los recursos naturales para el cambio estructural con igualdad* (pp275-303)

OBJETIVOS:

Generar discusión y reflexión en torno a la gobernanza sobre los recursos naturales y las industrias extractivas en el país. Desde una lectura global de los límites estructurales identificados por el GPC, hasta un aterrizaje puntual a cada uno de los seis momentos de decisión en torno a las industrias extractivas en el país.

EJES TEMÁTICOS:

El foro se desarrollará en base a un documento que abordará los siguientes temas:

TEMA 1: (primera semana)

Qué entendemos por Gobernanza de las Industrias Extractivas (siguiendo el debate CEPAL) y cuáles son los principales límites que encontramos a una verdadera gobernanza en el país desde el GPC.

De lo que se trata aquí es de conocer la reflexión regional que expresa la CEPAL sobre la urgencia de tener una gobernanza sobre las industrias extractivas y los recursos naturales que permita romper la lógica perniciosa de la “maldición de los recursos”. Encontrar las debilidades estructurales en el país que limitan esta gobernanza. En esta línea el GPC identifica como límites centrales los tres siguientes:

- a. Legislación al servicio de las industrias extractivas. Los conflictos sociales cuestionan los mecanismos de asignación de concesiones, de aprobación de estudios de impacto ambiental y de captación de renta para desarrollo local.
- b. Naturaleza y condición actual del Estado peruano. Si bien el Estado ha incrementado sus ingresos fiscales como consecuencia del incremento de las industrias extractivas, este no ayudó a superar las deficiencias institucionales ni completar procesos de modernización del Estado como la descentralización. Hoy tenemos un Estado que resulta:
 - (i) Desarticulado en su comunicación horizontal. Los sectores no dialogan entre sí. Esto hace, por ejemplo, que el Ministerio de Economía y Finanzas tome decisiones en torno a fomento de inversiones sin considerar la opinión de sectores como Ambiente o Agricultura.
 - (ii) Descoordinado en su comunicación vertical. Pese a existir un proceso de descentralización hacia los gobiernos regionales y locales, el gobierno nacional conserva poderes que generan superposición de funciones o dejan sin efecto competencias regionales.
- c. La lógica de la participación. La voz de la ciudadanía, particularmente la que vive en las zonas de impacto de los proyectos extractivos, ha buscado ser escuchada. Normalmente estos proyectos se realizan en zonas poco relevantes para la economía nacional y por tanto con pocos canales para comunicarse. En ese contexto, la manera en que estos ciudadanos buscan ser escuchados es a través de los conflictos.



TEMA 2: (segunda semana)

Evaluación de los dos primeros elementos de la cadena de decisión en torno a las industrias extractivas.

Ambos son los que vienen generando la mayor discusión en la escena pública nacional por la relación que tienen con los conflictos sociales en curso. La credibilidad de los Estudios de Impacto Ambiental, el carácter meramente administrativo del otorgamiento de concesiones mineras y la ausencia de mecanismos claros de participación y transparencia en las decisiones han agudizado los niveles de conflictividad social en el país. Los pasos a analizar son:

- a. **Condiciones Previas:** Esto incluye una política de Ordenamiento Territorial, de planeamiento estratégico y análisis costo-beneficio, así como el proceso de otorgamiento de una licencia social.
- b. **Contratos y concesiones:** Revisión del mecanismo de otorgamiento de concesiones mineras y petroleras, diferencia entre ambas. Así como el otorgamiento de contratos de concesión.

TEMA 3 (tercera semana)

Evaluación de los cuatro últimos elementos de la cadena de decisión en torno a las industrias extractivas

Tres de ellos tienen que ver con la renta proveniente de las extractivas, tanto el régimen fiscal como el uso y distribución de la renta, así como los impactos locales. Uno, el último elemento, tiene que ver con el monitoreo y la fiscalización.

- c. Régimen Fiscal: Qué aportaciones realizan las empresas extractivas y qué exoneraciones tributarias mantienen.
- d. Gestión, distribución y uso de la renta: Cómo funciona la Ley del Canon y qué efectos tiene en desigualdad.
- e. Los impactos locales: comprobar la ausencia de un mecanismo oficial para medir el impacto del uso de recursos provenientes de las extractivas.
- f. Monitoreo y fiscalización: límites actuales y necesidad de fortalecimiento de organismos encargados de la fiscalización.

PERFIL DE LOS PARTICIPANTES:

Además de los miembros de la Red, se invitará a los funcionarios de los gobiernos subnacionales donde se presentan este tipo de actividades extractivas; así como académicos e integrantes de organizaciones no gubernamentales que trabajan el tema.

METODOLOGÍA:

1. Se elabora y difunde un texto introductorio, desarrollado con un lenguaje claro y directo. Su extensión será de 4 páginas. Se publicará la primera semana del Foro.
2. Se difunde el documento del Grupo Propuesta Ciudadana “Claves para la Gobernanza de las Industrias extractivas”. La introducción y el primer capítulo servirán de manera complementaria para el debate de la primera semana. El



segundo capítulo, dedicado a la “Situación actual de la cadena de toma de decisiones” dividido en seis momentos servirá para motivar la discusión de la segunda y la tercera semana del foro.

3. Moderación del foro de discusión. A través de la realización de preguntas, el moderador promoverá el intercambio entre los participantes inscritos. De manera inter-diaria emitirá comentarios u observaciones en relación con los puntos de vista planteados por los participantes.
4. La duración del foro será de tres semanas.
5. Al culminar el foro se elaborará un documento síntesis, el cual contendrá además del documento base, los aportes y planteamientos hechos por los participantes.

MODERADORA: Socióloga Marisa Glave

DURACIÓN DEL FORO: 3 Semanas



ACTIVIDADES Y CRONOGRAMA:

Actividad	Fecha: Año 2015
1. Convocatoria.	Del 22 al 28 de junio
2. Circulación de documento motivador.	29 junio
3. Duración del Foro de Discusión.	Del 29 de junio al 20 de julio
<u>Tema 1:</u> Qué entendemos por Gobernanza de las Industrias Extractivas (siguiendo el debate CEPAL) y cuáles son los principales límites que encontramos a una verdadera gobernanza en el país desde el GPC	Del 29 al 05 julio
<u>Tema 2:</u> Evaluación de los dos primeros elementos de la cadena de decisión en torno a las industrias extractivas	Del 6 al 12 de Julio
<u>Tema 3:</u> Evaluación de los cuatro últimos elementos de la cadena de decisión en torno a las industrias extractivas	Del 13 al 19 de Julio
4. Intervenciones del moderador.	Inter-diario
5. Cierre del Foro (moderador).	20 Julio
6. Entrega de documento síntesis del foro de discusión (moderador).	30 de Julio
7. Difusión de la síntesis en la plataforma virtual y en la lista de correos (GPC).	31 de Julio

