

NATURAL RESOURCE GOVERNANCE INSTITUTE

Oficina Regional América Latina

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR INTERNATIONALE

ZUSAMMENARBEIT (GIZ) GmbH

MINERÍA Y MARCOS INSTITUCIONALES EN LA REGIÓN ANDINA

El superciclo y su legado, o las difíciles relaciones entre políticas de promoción de la inversión minero-hidrocarburífera y las reformas institucionales

Reporte de investigación

Eduardo Ballón y Raúl Molina (consultores)

Claudia Viale y Carlos Monge (NRGI América Latina)

Lima, Marzo de 2017



giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Natural Resource Governance Institute (NRGI)

Carlos Monge Salgado
Director Regional América Latina
Avenida del Ejército 250, Oficina 305
Lima 18, Perú
Teléfono (+51) 1-2775146
cmonge@resourcegovernance.org
www.resourcegovernance.org

Con el apoyo de:

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Programa "Cooperación regional para la gestión sustentable de los recursos mineros"
Federico Froebel 1776, Providencia.
Santiago de Chile.
www.giz.de

Por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania.

Minería y marcos institucionales en la Región Andina. El superciclo y su legado, o las difíciles relaciones entre políticas de promoción de la inversión minero-hidrocarburífera y las reformas institucionales.

Marzo de 2017

Este informe fue realizado por el NRGI con base en los estudios elaborados por la Fundación Foro Nacional por Colombia (Colombia), la Fundación Jubileo (Bolivia), la Fundación Terram (Chile), el Grupo Faro (Ecuador) y el Grupo Propuesta Ciudadana (Perú), con la financiación de la GIZ.

Edición: **Fabio E. Velásquez C.**

Diseño y Diagramación: **Catalina Velásquez G.**

Tiraje: 1.000 ejemplares

Imprenta: Editorial Gente Nueva S.A.S.
Carrera 17 #30-16, Bogotá D.C., Colombia
Tel (+57) 1-3202188

Impreso en Colombia

Contenido

Presentación	1
1. Marco analítico y metodológico	3
1.1 Las hipótesis de trabajo	3
1.2. El marco conceptual	3
1.3 Los procesos de reforma del Estado seleccionados	11
1.4 Los países considerados	13
2. Las industrias extractivas en América Latina durante el superciclo	15
2.1 Una apreciación general	15
2.2 Una mirada a cada componente	21
3. Democratización y modernización: los casos nacionales	26
3.1 Descentralización, participación ciudadana y construcción de una institucionalidad ambiental	27
4. Análisis comparativo de los países	61
4.1 Descentralización estatal	62
4.2 Institucionalidad ambiental	65
4.3. Participación y consulta ciudadanas	68
4.4 Tipología de casos en la región andina	71
5. Conclusiones y recomendaciones	73
5.1 Conclusiones	73
5.2 Recomendaciones	75

Presentación

Hace varios años que ha terminado el llamado “súper ciclo” de las industrias extractivas, caracterizado por la alta demanda y los altos precios de los minerales y los hidrocarburos de los países de América Latina en los mercados internacionales, y por la abundancia de recursos fiscales que su exportación ha generado a los gobiernos de los países productores.

Los balances de su impacto en la región y de los retos que la situación de precios a la baja plantea se han centrado en las dimensiones productivas y fiscales. ¿Qué tanto las economías de la región han reafirmado o retornado a un carácter primario exportador? ¿Cuáles son los caminos para la diversificación productiva y la reforma tributaria necesarias para depender menos de la exportación de estos *commodities*? ¿Son las políticas en curso en los países productores la mejor respuesta a los retos que el post- superciclo plantea? Estas son, sin duda alguna, preguntas fundamentales para analizar con algunos años de distancia el superciclo y su herencia.

Sin embargo, en este debate no se ha prestado la misma atención a otro conjunto de preguntas, relacionadas más bien con el impacto que el superciclo tuvo sobre los procesos de reforma institucional que ya estaban en curso o que se iniciaron de manera coincidente con el inicio del alza de precios y de demanda por nuestros recursos naturales. ¿Qué pasó con los mecanismos institucionales creados para permitir la participación de la ciudadanía en una gama de decisiones públicas relacionadas con los recursos naturales? ¿Qué pasó con los procesos de descentralización lanzados para transferir a los gobiernos sub nacionales capacidades de decisión sobre la explotación de los recursos naturales y la gestión de las rentas públicas que éstos generan? ¿Qué pasó con los procesos de construcción de institucionalidades ambientales encargadas de la gestión del medio ambiente en nuestros países?

La investigación “**Minería y Marcos Institucionales en la Región Andina. El Súper Ciclo y su legado, o las relaciones entre políticas de promoción de la inversión minera-hidrocarburífera y las reformas institucionales en la Región Andina**” –resultante de un esfuerzo colaborativo entre GIZ, NRG1 y un grupo de organizaciones de la sociedad civil en los países andinos (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú) - se propuso precisamente contribuir a llenar ese vacío, preguntándose por el impacto que las políticas de promoción de las inversiones extractivas desde antes y durante el superciclo tuvieron sobre procesos de reforma institucional que fueron pensadas para dar voz a las poblaciones locales en asuntos públicos de su interés, para dar mayor capacidad de decisión a los gobiernos sub nacionales y para fortalecer la capacidad del Estado de velar por el uso sostenible de los recursos naturales.

GIZ y NRG1 comparten una común preocupación por la gobernanza de los recursos naturales, entendida como la organización del sistema de toma de decisiones sobre su explotación. Desde esta perspectiva, en esta oportunidad nos pareció oportuno desarrollar esta reflexión sobre la manera como durante el superciclo la participación ciudadana, la descentralización y la gestión ambiental han avanzado, se han estancado o han retrocedido, de manera tal de contribuir al debate sobre qué políticas se deben impulsar hoy en estos tres campos para mejorar la gobernanza de los recursos

naturales en el nuevo escenario que se abre tras el fin del superciclo. Esperamos haber logrado este común propósito.

GIZ, por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania en conjunto con el Instituto Federal de Geociencias y Recursos Naturales (BGR, pos su sigla en alemán), implementa el programa regional “Cooperación regional para la gestión sustentable de los recursos mineros en los países andinos”, en estrecha cooperación con nuestra contraparte, la CEPAL. Uno de los temas principales en dicho programa es la gobernanza de los actores involucrados (Stakeholder Governance). GIZ apoya en el marco del programa regional la interacción entre los diferentes actores, del Estado, del sector privado y de la sociedad civil. Además, como en todas las actividades del programa se busca aportar al cumplimiento de la agenda de desarrollo 2030, en este caso, por ejemplo, con la ayuda para la creación de alianzas (ODS 17); y sentar bases de la discusión para lograr un crecimiento económico sostenido (ODS 8).

El objetivo de este trabajo ha sido apoyar la discusión regional dentro de la sociedad civil y generar tanto capacidades como una base para la participación en una discusión técnica y con diversos puntos de vista. El presente trabajo es fruto de un esfuerzo de organizaciones de la sociedad civil en los cinco países, y del esfuerzo de los autores del estudio regional de resumir los resultados de los cinco análisis de país. Las posiciones expresadas no necesariamente son posiciones compartidas de la cooperación alemana o de la GIZ, sino que expresan el análisis y la interpretación de la sociedad civil cuyo involucramiento activo y sustancial es una condición indispensable para mayor gobernanza y mayor sustentabilidad en la minería.

Natural Resource Governance Institute (NRGI) es una organización no gubernamental que ayuda a las personas a obtener beneficios de los recursos de petróleo, gas y minerales existentes en sus países. Hacemos esto a través de asesoramiento técnico, promoción, investigación aplicada, análisis de políticas, y desarrollo de capacidades. Trabajamos con agentes de cambio dentro de ministerios gubernamentales, sociedad civil, medios de comunicación, parlamentos, sector privado e instituciones internacionales, para promover la gobernanza con rendición de cuentas y eficacia en las industrias extractivas.

No queremos terminar esta presentación sin agradecer a las instituciones contrapartes de NRGI en América Latina (Fundación Foro Nacional por Colombia – Colombia, Fundación Jubileo – Bolivia, Grupo Faro – Ecuador, Grupo Propuesta Ciudadana – Perú, y Terram – Chile, cuyos reportes nacionales alimentaron la redacción de este informe regional; a la Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas (RLIE), cuyos espacios regionales de reflexión han venido siendo escenario de esta reflexión colaborativa y comparativa; a nuestros consultores Eduardo Ballón y Raul Molina que aportaron su experiencia previa en el tema, revisaron todos los materiales nacionales, hicieron investigación adicional, y se hicieron cargo de la redacción final; y a Claudia Viale, de NRGI América Latina, que coordinó el proyecto.

Michael Roesch,
GIZ, Asesor Principal Cooperación
Regional para la Gestión Sustentable de
los Recursos Mineros

Carlos Monge,
Director Regional de NRGI para
América Latina



1.

MARCO ANALÍTICO Y METODOLÓGICO

1.1 Las hipótesis de trabajo

Este trabajo se guía por dos hipótesis centrales:

La primera es que las políticas destinadas a promover el mayor número de inversiones para lograr capturar la mayor cantidad de renta extractiva durante el llamado superciclo¹ de las *commodities*² han tenido un fuerte impacto sobre tres procesos de largo aliento de reforma del Estado en los países andinos³: en la descentralización, en los mecanismos de participación y consulta, y en la construcción de institucionalidad ambiental.

La segunda es que los gobiernos están reaccionando ante el final del superciclo con políticas comunes que permiten hablar de una “carrera hacia el fondo”⁴, conjunto de políticas para favorecer la inversión extractiva en el nuevo escenario, que afectan negativamente los muchos o pocos avances logrados (o mantenidos) durante el mencionado *boom* en materia de descentralización, mecanismos de participación y consulta, y construcción de institucionalidad ambiental.

1.2 El marco conceptual

Sobre ciclos y superciclos

En la experiencia histórica de América Latina podemos identificar –para fines analíticos– la existencia de múltiples ciclos en el tiempo y de múltiples tipos de ciclos en cada momento.

Respecto a la existencia de múltiples ciclos en la historia moderna, reciente evidencia generada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) nos muestra que, hablando solamente de la minería y los hidrocarburos, a lo largo de las últimas décadas América Latina ha participado activamente como exportadora de materias primas en cuatro grandes ciclos mundiales asociados con a) la industrialización de los Estados Unidos de América (entre fines del XIX e inicios

1 Ciclo de alta demanda y altos precios de los minerales y los hidrocarburos que se inicia con el nuevo siglo, que luego decae, en el caso de los minerales desde el 2012, y se corta abruptamente, en el caso de los hidrocarburos desde mediados del 2014.

2 En este caso nos referimos básicamente a la minería y los hidrocarburos

3 Estamos hablando de Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile.

4 Se refiere a la manera en cómo nuestros países compiten entre sí para atraer inversiones en actividades extractivas mediante facilidades tributarias y la flexibilización de estándares y procedimientos ambientales y de participación y consulta con las poblaciones locales.

del XX), b) la reconstrucción de Europa y la industrialización del Japón después de la II Guerra Mundial, c) las guerras del Medio Oriente y las presiones alcistas de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), y d) la urbanización e industrialización de China y otros países del Asia⁵.

Pero, además, es importante resaltar que al interior de cada ciclo histórico pueden existir múltiples tipos de ciclos. El tema se puede ilustrar bien con la experiencia peruana, que combina:

- Un ciclo largo de políticas públicas de promoción de las inversiones extractivas, que va desde el ajuste estructural, la privatización de los activos mineros y petroleros del Estado y el diseño e implementación de políticas para promover las inversiones en estas actividades (desde inicios de los 90 hasta la fecha).
- Un ciclo de concesiones, que es parte y expresión de las políticas de promoción de las inversiones.
- Un ciclo de inversiones en respuesta a esas políticas, que va desde mediados de los 90 a la fecha.
- Un ciclo de producción, que responde a la maduración de las inversiones, que constituiría propiamente un “boom extractivo”.
- Un ciclo fiscal, de alta captura de renta minera, que es expresión del superciclo internacional de altos precios y que se traduce en el crecimiento del peso del sector extractivo –sobre todo minero– en la canasta exportadora y en la generación de renta pública.

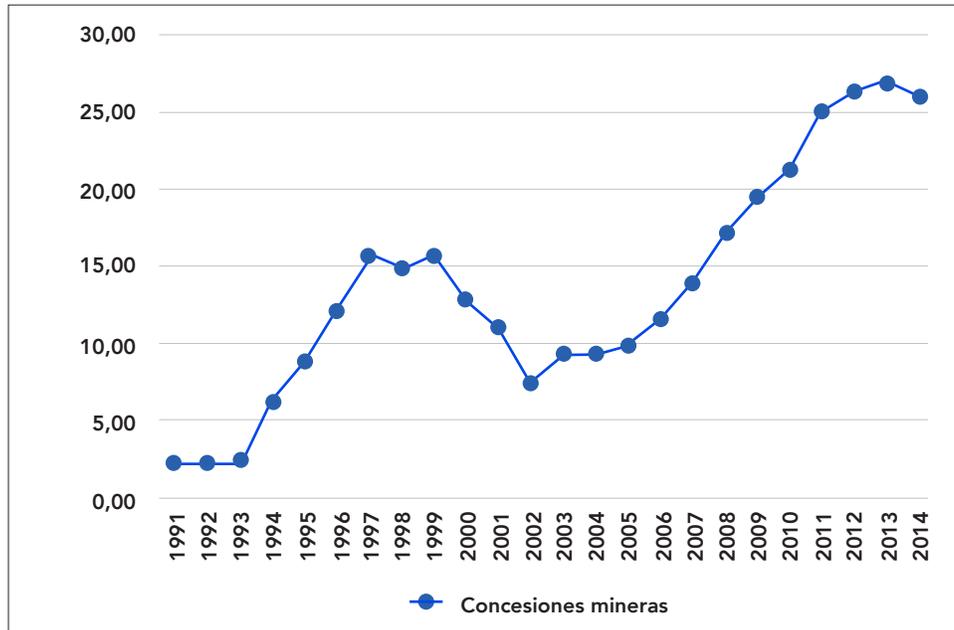
José de Echave (de la organización no gubernamental peruana CooperAcción y participante en el Taller GIZ-NRGI de discusión de los borradores de esta investigación) ha llamado la atención sobre la importancia de observar los acoplamientos y desacoplamientos entre estos diferentes ciclos. Por ejemplo, en el caso peruano, si bien se ha acabado el ciclo fiscal y está concluyendo el ciclo de concesiones e inversiones en exploración debido a la caída de los precios internacionales, las políticas proinversión se mantienen y se hacen más agresivas aun mientras que la maduración de inversiones ya hechas con perspectivas de mediano plazo hacen que el ciclo de producción se mantenga⁶. Es decir, se produce un desacople de varios de estos ciclos que se volvieron concurrentes entre el 2000 y el 2015.

Los gráficos que a continuación presentamos ilustran esta experiencia peruana. Cabe precisar en este punto que las políticas de promoción de las inversiones vienen desde inicios de los 90 con la privatización de los activos mineros y petroleros, entonces en manos del Estado.

5 Acquatella, Jean. *Evidencia estadística de Super Ciclos en el precio real de los metales y el petróleo: 1900-2015*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Presentación al Taller GIZ-NRGI, Santiago de Chile, 13 de mayo del 2016.

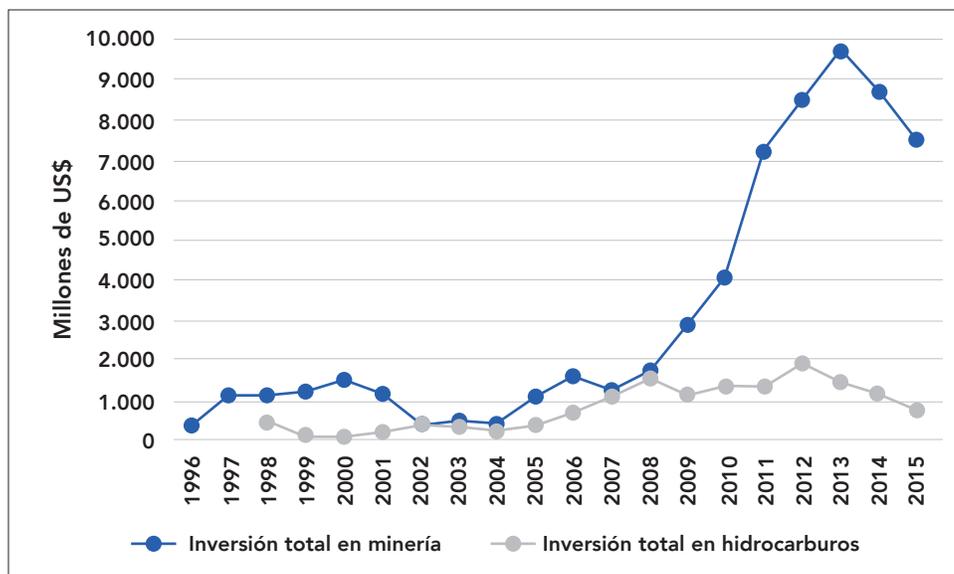
6 De Echave, José. *Súper Ciclo y Boom Extractivo ¿Es lo mismo?* Lima: CooperAccion, 2016. Ver en: <https://goo.gl/zLKwEO>

Gráfico n° 1
Perú: concesiones mineras



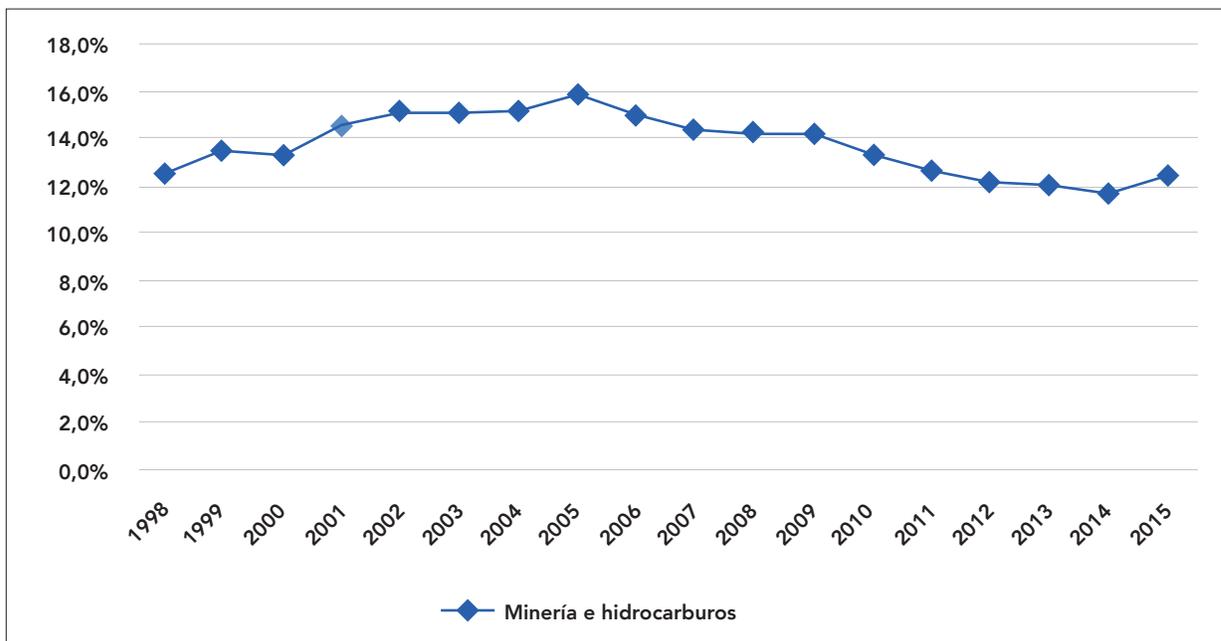
Fuente: Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET). Ver en: <https://goo.gl/W7sd3i>

Gráfico n° 2
Perú: inversiones mineras



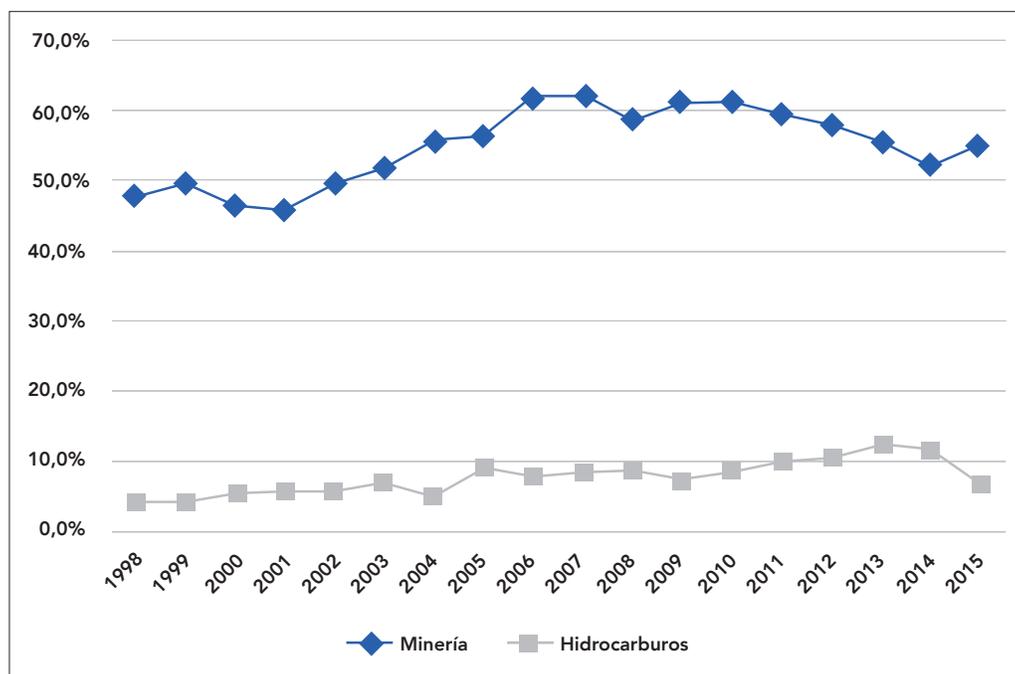
Fuente: Ministerio de Energía y Minas (Minem); PERUPETRO S.A

Gráfico n° 3
Perú: Producto Bruto Interno (PBI) extractivo (minero, petrolero y gasífero)



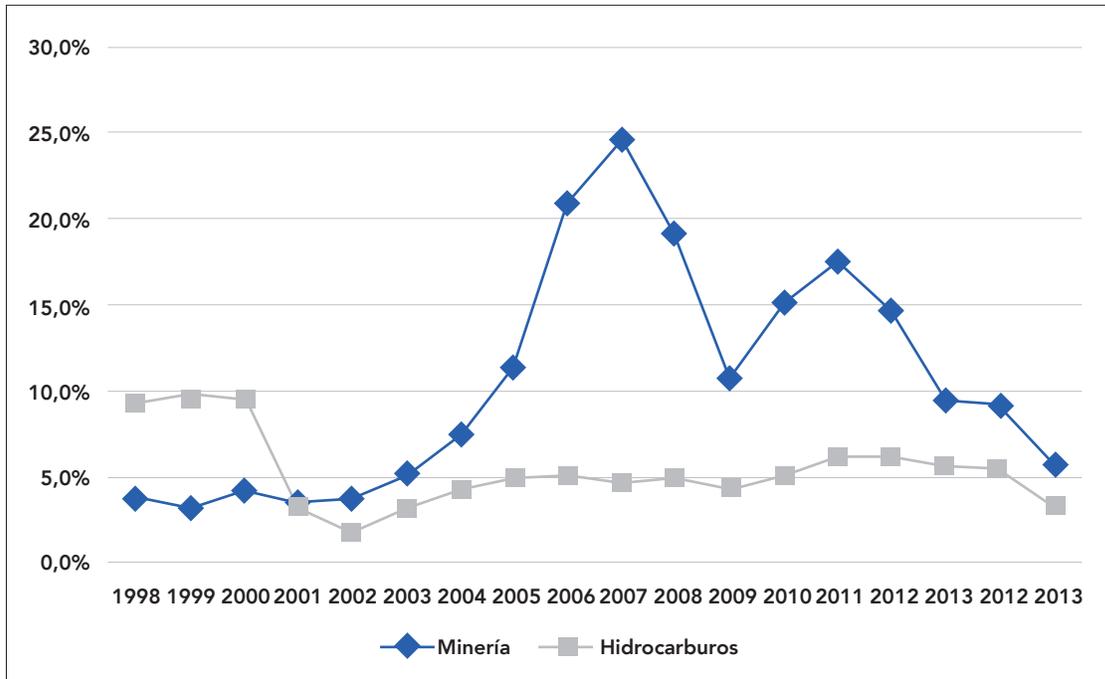
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Ver en: <https://goo.gl/oh8y36>

Gráfico n° 4
Perú: extractivas en las exportaciones



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). Ver en: <https://goo.gl/AAlhqC>

Gráfico n° 5
Perú: extractivas en la recaudación



Fuente: Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT). Ver en: <https://goo.gl/7MTI2n>

Para fines de esta investigación nos referimos al impacto que han tenido las políticas de promoción de inversiones extractivas anteriores y durante el reciente superciclo (o ciclo propiamente fiscal), que va desde inicios de la década del 2000 hasta el 2014, sobre los tres procesos de reforma institucional identificados: descentralización, participación y gestión ambiental.

Sobre la "carrera hacia el fondo"

Nuestra segunda hipótesis es que los países de la región andina se encuentran inmersos en una "carrera hacia el fondo", compuesta por un conjunto de políticas fiscales, sociales y ambientales que afectan negativamente los procesos de reforma institucional bajo estudio.

Es importante precisar, antes de entrar en el análisis como tal, que por "carrera hacia el fondo" hablamos de políticas basadas en la impresión que los actores involucrados tienen sobre su impacto real, sin que estemos por ahora en capacidad de evaluar plenamente sus alcances concretos. Nuevamente, un ejemplo peruano sobre los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) puede ser útil para ilustrar este punto.

El gobierno del Perú ha decidido reducir el tiempo y flexibilizar el proceso para la aprobación de los EIA con la finalidad de hacer el país más atractivo para la inversión extractiva. Así, mientras

los sectores empresariales están satisfechos con estas medidas, los sectores ambientalistas las critican duramente. Cabe señalar en este punto que no estamos afirmando que los EIA aprobados antes de estas medidas, que tomaban algo más de tiempo y tenían algo más de requerimientos procedimentales, hayan sido necesariamente de buena calidad. Ni tampoco que los que se aprueben a partir de las reducciones y flexibilizaciones sean necesariamente de peor calidad que los anteriores. Aunque, es evidente, se trata de flexibilizar requerimientos y acelerar los trámites y es trae enormes riesgos.

De igual modo, en la medida en que no sepamos si ese desplome ya terminó, o continuará, o cuándo y hasta dónde se recuperará, tampoco sabremos en realidad si las mencionadas medidas aplicadas son ya todas las que se tomarán o si aún habrá más en esa misma dirección, ni cuál será su resultado en las inversiones ni en los procesos de reforma institucional que afectan. En suma, no sabemos si estamos recién al inicio, al medio o ya al final de esta carrera, por lo que es imposible evaluar su impacto final.

Sobre la autonomía relativa del Estado

Los procesos de reforma del Estado bajo estudio (descentralización, participación y gestión ambiental) responden a lógicas complejas en las que se articulan demandas y negociaciones internas con tendencias y presiones internacionales que responden a coyunturas medianas y largas.

Son pues procesos de mediano y largo aliento que, al responder a dinámicas sociales y políticas endógenas como a grandes tendencias internacionales, en muchos casos chocan con los intereses inmediatos de quienes detentan poder económico y político en determinadas circunstancias.

Esto no niega que las elites empresariales tengan en cada momento gran capacidad para definir cuáles son las políticas públicas que se diseñan y ponen en práctica, ni que las elites políticas estén, en muchos casos, totalmente subordinadas a las elites económicas. Incluso así, se reconoce que el Estado, las instituciones que lo integran, tiene una cierta autonomía respecto de esos mismos sectores dominantes o hegemónicos. Esto es así porque en ocasiones la necesidad de proteger la reproducción del todo puede llevar a chocar con los intereses inmediatos de una de las partes, aunque esta sea la parte dominante.

En el caso peruano, por ejemplo, la política agraria orientada a destinar parte de las tierras agrícolas a cultivos de pan llevar y parte de la producción de algodón y azúcar para la industria alimenticia nacional fue mantenida por ministros de agricultura que a su vez eran hacendados durante gobiernos dominados por la oligarquía agroexportadora. Pese a que los hacendados se veían inmediatamente perjudicados por esas medidas⁷, la lógica imperante era que había que mantener calma a la población urbana, que era el único electorado existente.

7 Monge, Carlos. *If the people are sovereign, the people must be fed*. Ph.D dissertation. Miami: University of Miami, 1992.

Así pues, es indudable en el Perú la importancia del *lobby* minero en la definición de las políticas públicas de las últimas décadas. Siendo innegable, también, que vean al Ministerio del Ambiente como un estorbo para sus intereses. Es claro que preferirían que no exista. Sin embargo, la creación del Consejo Nacional del Ambiente, primero, y del Ministerio del Ambiente, después, ha ocurrido. No parece posible hoy, por más que sea el deseo manifiesto de estos sectores, que dicho ministerio sea eliminado. Lo mismo ocurre en términos generales con procesos como la descentralización y la participación ciudadana, particularmente con la ley de consulta previa.

Hoy en Colombia se puede ver una situación similar: sucesivas medidas impulsadas desde el gobierno y con aval de los gremios mineros y petroleros han sido paralizadas por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado porque contradicen mandatos constitucionales explícitos respecto de la consulta a pueblos indígenas y de la coordinación de medidas de políticas con las autoridades subnacionales.

Cabe recalcar que los niveles de autonomía y los procesos específicos de transformación institucional no son similares en todas las regiones del mundo. Aun así, al interior de estas se pueden observar determinadas semejanzas, aunque los momentos y los ritmos son marcados por las realidades de cada país⁸.

En América Latina se puede observar como después de la II Guerra Mundial se generó una suerte de consenso sobre la importancia fundamental del Estado como ente regulador y como ente empresarial, buscándose equilibrar así la relación naturalmente asimétrica entre nuestras economías nacionales y la economía internacional, así como entre los grupos de poder internos y las mayorías nacionales. La escuela de pensamiento impulsada por Raúl Prebisch y las propuestas de la Cepal de ese periodo son manifestación importante de esa hegemonía⁹. Las políticas aplicadas por buena parte de nuestros gobiernos en el periodo de la posguerra mundial son ejemplo de lo mismo.

Posteriormente llegó el denominado Consenso de Washington, que expresó el agotamiento del acuerdo anterior y la primacía del mercado, de los agentes económicos privados como espacio y como actores de las tomas de decisiones¹⁰. El Estado debía replegarse y a lo más asegurar servicios públicos básicos. Así pues, la aplicación de políticas públicas neoliberales en buena parte de la región fue la expresión de esta nueva hegemonía.

8 Para América Latina, un buen texto reciente que discute los procesos de construcción de instituciones estatales en Chile, Perú, Argentina y Uruguay es: Kurtz, Marcus J. *Latin American State Building in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

9 Prebisch, Raúl. *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago de Chile: CEPAL, 1949. Ver en: goo.gl/FzUr0d

10 Una buena descripción del origen del concepto, de las políticas que inspiró y de su devenir posterior en: goo.gl/Yha8D

Sin embargo, desde fines de los años 90 se generó un nuevo consenso en torno a la importancia de las instituciones, más allá de la centralidad que el mercado pueda tener como espacio de acción de los agentes económicos. Un hito que marcó la muerte del Consenso de Washington fue la publicación por el Banco Mundial del texto *Más allá del Consenso de Washington: Las Instituciones Importan*¹¹. Dado que el Banco Mundial había sido uno de los más entusiastas promotores de las políticas del Consenso de Washington, la publicación por este mismo organismo multilateral haciendo un llamado para dejarlo atrás fue tomada, en general, como su partida de defunción.

En efecto, desde la década de los 90 se presta principal atención a procesos de reforma institucional que combinan varios objetivos simultáneamente: mejorar la eficiencia en las decisiones públicas, garantizar la agencia y voz de los ciudadanos que son los consumidores de los servicios públicos, asegurar la transparencia como barrera contra la corrupción, descentralizar el poder para evitar su concentración y la gestión autoritaria, etc.

En tiempos más recientes, visto lo ocurrido durante el superciclo, se ha generado un nuevo consenso hegemónico, ubicado más allá de las fronteras ideológicas que separan a gobiernos neoliberales, como los de Colombia y Perú, de aquellos denominados “progresistas”, como los de Venezuela, Bolivia y Ecuador. Se trata del llamado “Consenso de las *Commodities*”, en el marco del cual –con diversos niveles de intervención del Estado– todos se han puesto de acuerdo en que la apuesta central es por extraer y exportar recursos naturales mineros, hidrocarburíferos, pequeros y agropecuarios¹². Con el final del superciclo, esta convergencia extractivista más allá de las fronteras ideológicas que separan a nuestros países, parece haberse reforzado.

1.3 Los procesos de reforma del Estado seleccionados

En este reporte prestamos atención a tres procesos de reforma del Estado en los países andinos para evaluar su relación con las políticas de promoción de las inversiones en minería y en hidrocarburos: (i) la descentralización del Estado; (ii) la introducción de mecanismos de participación y consulta para las poblaciones locales; (iii) la construcción de marcos institucionales ambientales.

La descentralización del Estado

La democratización de sociedades altamente autoritarias como las de América Latina y el Caribe fue acompañada frecuentemente de procesos de descentralización¹³.

11 Burki, Shahid Javed y Perry, Guillermo E. . *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Washington D.C.: World Bank, 1998.

12 Svampa, Maristella. *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2009.

13 Ver al respecto: Fernando Carrión. “Interrogatorio a la Descentralización Latinoamericana: 25 años después”. En: Fernando Carrión, ed. *La descentralización en Ecuador. Opciones comparadas*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), 2007.

En la mayoría de los casos venimos de sociedades en las que el poder estuvo concentrado en elites relativamente pequeñas que dejaban fuera de la toma de decisiones no solamente a los sectores medios y populares urbanos y rurales, sino también a las elites rurales y urbanas asentadas en territorios alejados del o de los centros¹⁴.

Adicionalmente, debemos mencionar que en buena parte de la historia moderna de nuestros países el ejercicio del poder ha tomado la forma de dictaduras militares, siendo estas, por la propia naturaleza de la institución sobre la que se asientan, marcadamente centralistas, jerárquicas y verticales.

Cabe recalcar que la descentralización, además de enfrentarse a lo antes mencionado, es también una respuesta a la necesidad de modernización del Estado, tanto para atender más eficientemente a las demandas de inclusión y acceso a servicios públicos, cuanto a la propia complejidad de la gestión de territorios claramente diferenciados, en un contexto de globalización.

En respuesta a esta situación, repúblicas unitarias como Bolivia, Colombia y Perú han impulsado importantes procesos de descentralización que se iniciaron antes del superciclo, teniendo avances y retrocesos durante el mismo, viéndose ahora confrontados por los contenidos centralistas de la "carrera hacia el fondo".

En el caso de Bolivia, hablamos de una descentralización (en realidad una municipalización seguida después por el establecimiento de gobiernos electos en los departamentos) en un contexto de impulso a reformas neoliberales. En el caso de Colombia se trata de un pacto constitucional resultado del acuerdo político entre el gobierno y el M19 para la incorporación de éste a la vida política legal. En el caso del Perú hablamos de un proceso de democratización posgobierno militar de 1968-1980, que incluyó una primera experiencia frustrada entre 1988 y 1992, y una segunda experiencia (en curso actualmente) lanzada desde el año 2002, en el marco de una orientación fundamentalmente neoliberal.

El caso ecuatoriano es diferente pues se trata en realidad de un proceso de descentralización que comenzó en la forma de una municipalización, a inicios de los 90, que luego se truncó en la década del 2000 en la medida en que los nuevos acuerdos constitucionales no le dieron forma final.

En Chile este tema se debate desde inicios de la década, aunque sin producirse avances importantes, salvo la experiencia de municipalización de la educación, actualmente en revisión. Más recientemente se anunció que se relanzará el proceso general de descentralización y las elecciones para intendentes regionales durante el periodo actual de gobierno de la presidenta Bachelet.

14 Un texto clásico al respecto es: Grindle, Merilee S. *Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*. Princeton: Princeton University Press, 2007. Se puede ver el texto en: goo.gl/R8VhWt

La participación ciudadana

En los casos de Colombia, Bolivia y Perú, los recientes procesos de descentralización han venido acompañados del establecimiento de mecanismos para la participación ciudadana. En todos los casos el ideal fue democratizar el poder del Estado dando participación a las elites subnacionales, al mismo tiempo que se fortalecía a la ciudadanía para que ejerza control sobre ellas.

Se debe considerar en este punto que en Perú y Brasil los procesos de participación ciudadana se iniciaron de manera simultánea (a inicios de los 80) en municipios urbanos grandes como Porto Alegre, en Brasil, y en distritos y ciudades intermedias, como Villa el Salvador (Lima) e Ilo (Moquegua), en Perú. Estos procesos no fueron parte de un proceso nacional ordenado por una legislación o una política central, sino iniciativas espontáneas que surgieron desde abajo como resultado de movilizaciones ciudadanas combinadas con iniciativas políticas de izquierda.

En el caso peruano, la participación ciudadana se mantiene entre 1980 y los 2000 como una dinámica resultante de iniciativas sociales y políticas sin el respaldo de una ley o política nacional. Recién con la descentralización del 2002 y con la posterior Ley Marco del Presupuesto Participativo se consigue una legislación nacional que la respalde.

En el caso boliviano, la participación ciudadana llega con la descentralización de 1995, siendo ambas partes de un mismo diseño, de una misma política y de una misma legislación, como en el caso ecuatoriano. Sin embargo, en el caso boliviano ha habido fases, desde un lanzamiento marcado por la municipalización del 95, para pasar a una etapa en la que se diseñaron e implementaron los gobiernos departamentales (con avances y retrocesos en su tratamiento), hasta una fase actual más centrada en las autonomías.

En Ecuador la participación es una demanda social y política que viene desde abajo durante los gobiernos neoliberales y que se ejercita de manera no regulada dependiendo de la coincidencia de voluntades entre movimientos sociales y autoridades locales. Recién con la Constitución de Montecristi del 2008 la participación ciudadana se institucionaliza, aunque, –paradójicamente o al revés, como consecuencia de ese mismo hecho, se debilita al formalizarse.

Todas estas experiencias son, indudablemente, complejas, en las que se entremezclan los intentos “desde abajo” de respuesta al déficit democrático que se observaba¹⁵, y la búsqueda “desde arriba” de respuesta al déficit socioeconómico y de efectividad de las políticas públicas¹⁶.

15 Boaventura, Santos y Avitser, Leonardo. “Introducao: para ampliar o canone democrático”. En: Boaventura de Sousa Santos, coord. *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

16 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Libro de consulta sobre la participación*. Washington D.C.: BID, 1997.

La construcción de institucionalidad ambiental

La construcción de institucionalidad ambiental en América Latina se inicia de manera sectorial en la década de 1970, dándole encargos ambientales (conservación, estándares relativos a la salud pública) a determinado ministerios. Posteriormente, en la década del 90, se pasó a la creación de instituciones transversales, como los consejos nacionales del ambiente, para tener una coordinación transversal de la gestión ambiental.

Más tarde, en los años inmediatamente anteriores y posteriores a la primera Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992), se crearon ministerios del ambiente en la mayor parte de los países de la región¹⁷. De esta manera se expresaba en cada país un consenso internacional en torno a la necesidad de reconocer que la gestión del ambiente y los recursos naturales debía darse desde un organismo del más alto nivel del Estado, y no de manera subordinada a otros sectores económicos o productivos.

1.4 Los países considerados

Los países considerados para este proyecto de investigación son Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. A continuación, una breve descripción de la importancia de esta investigación para cada uno de ellos:

Bolivia

El gobierno boliviano ha dependido históricamente de la industria minera para gran parte de su financiación, aunque en los últimos años los ingresos del petróleo se han convertido en los más importantes para ello. Las industrias extractivas como un todo aportan el 29 por ciento de los ingresos del gobierno, el 82 por ciento de las exportaciones y el 18 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB). Bolivia se convirtió en un exportador de gas natural en la década de 1990 y ahora es el tercer mayor productor en América del Sur. También produce zinc, estaño, plata, oro y plomo.

Colombia

El sector extractivo representó aproximadamente el 70 por ciento de las exportaciones de Colombia hasta 2014. La industria del petróleo es particularmente importante. Sin embargo, en la última década el interés por el carbón, níquel, oro y otros recursos minerales de Colombia ha aumentado. Incentivos fiscales y las reformas de mercado han creado condiciones atractivas para la inversión extranjera directa, iniciándose recientemente un número de operaciones de compañías extractivas multinacionales en Colombia.

¹⁷ Valdez Muñoz, Walter. "Marco institucional para la gestión ambiental en el Perú". *Revista Derecho PUCP*, n.º 70. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú - Facultad de Derecho, 2013.

Chile

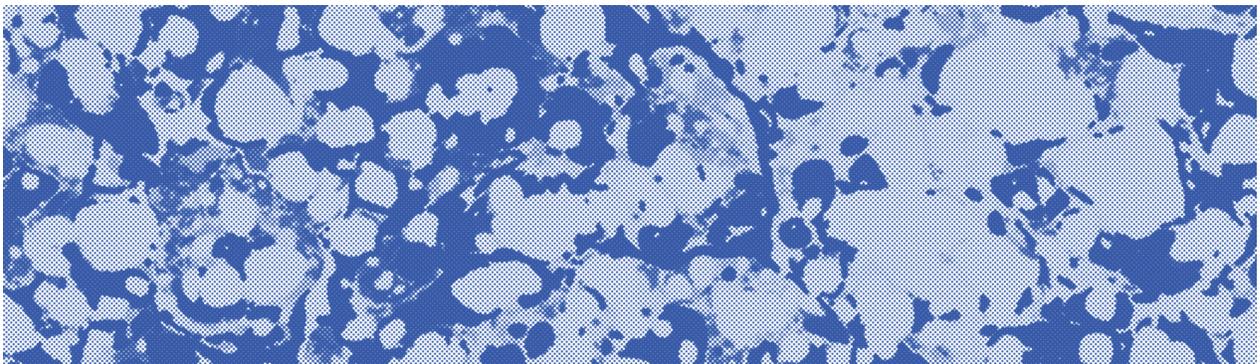
Chile es el mayor productor de cobre del mundo, con más de cinco millones de toneladas producidos durante la década. Las exportaciones minerales representaron casi dos tercios de las exportaciones totales y el 40% del PBI el 2011, disminuyendo desde entonces. Y si bien la empresa estatal minera CODELCO (única en América Latina y una de las pocas en el mundo) sigue teniendo un peso fundamental en su aporte a las arcas del país, lo que más ha crecido es el sector minero privado. Chile casi no produce hidrocarburos pero tiene una estatal que se encarga de invertir en el exterior e importar para abastecer el mercado interno.

Ecuador

La economía del Ecuador es altamente dependiente del petróleo, que se compone de 20 por ciento del PBI y 58 por ciento de las exportaciones en los últimos años. En cuanto a la minería, históricamente solo ha habido minería artesanal. En la actualidad, el gobierno también está promoviendo la minería a gran escala, pero con poco éxito hasta ahora pues solo está en marcha un proyecto de gran tamaño.

Perú

El Perú es un importante productor de minerales, especialmente de oro y cobre. Las industrias extractivas generaron 11 por ciento del PBI y el 64 por ciento de las exportaciones el 2011, antes de que los precios y la demanda de la minería comenzaran a decaer. Y si bien el Perú también produce petróleo, tiene que exportar crudo pesado e importar los más ligeros para poder refinar para consumo interno.



2.

LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS DURANTE EL SUPERCICLO EN LOS PAÍSES ANDINOS

2.1 Una apreciación general

Como se ha señalado antes, el superciclo de las *commodities* se dio entre inicios de la década del 2000 y mediados de la década del 2010, años durante los cuales se mantiene una alta demanda y altos precios por los minerales y los hidrocarburos que produce la región, situación explicada fundamentalmente por la fuerte demanda de China y del Asia en general.¹⁸

Los años del superciclo han venido acompañados de un crecimiento alto y sostenido del PBI, mayor en los países más especializados en la exportación de *commodities* que en aquellos con economías más diversificadas, como lo demuestra el gráfico a continuación.

Cuadro n° 1

América Latina y el Caribe: tasas de crecimiento medio anual del PIB (promedio simple) por grupos de países clasificados según su especialización económica y tamaño, 1970-2012. En porcentajes

Grupos de países	1980-2012	1970-1979	1980-1989	1990-1996	1997-2002	2003-2008	2009-2012
Especializados en la exportación de minerales y metales	3,3	3,0	1,1	3,5	2,7	5,6	4,8
Especializados en la exportación de hidrocarburos	2,8	5,9	0,8	3,4	2,6	6,1	2,7
Especializados en la exportación de servicios	3,2	3,0	3,9	3,3	3,0	4,2	3,3
Economías grandes diversificadas	2,7	5,9	1,5	3,1	1,5	4,1	2,6
Especializados en la exportación de productos agrícolas y agroindustriales	2,7	5,1	1,3	3,3	2,6	4,9	3,3
América Latina y el Caribe	2,9	4,8	2,2	3,1	2,7	4,6	2,9

Fuente: Knight, Juan Alberto (Editor). *Inestabilidad y Desigualdad. La vulnerabilidad del crecimiento económico en América Latina y el Caribe*, pp22. Santiago de Chile: Cepal, 2014

18 Comisión Económica para América Latina (Cepal). *Panorama inserción internacional 2016*, pp. 74. Santiago de Chile: Cepal, 2016.

Con el crecimiento económico ha venido la disminución de la pobreza y de la desigualdad, hecho especialmente relevante para nuestra región por ser la más desigual del planeta.

Cuadro n° 2
América Latina y el Caribe: evolución de la pobreza y la indigencia, 1980 – 2011. En porcentajes de la población bajo las líneas de pobreza e indigencia

	Pobreza Total	Indigencia Total	Pobreza Urbana	Pobreza rural	Indigencia Urbana	Indigencia rural
1980	40,5	18,6	29,8	59,8	10,6	32,7
1986	43,3	20,7	35,5	59,9	13,5	36,0
1990	48,4	22,6	41,4	65,2	15,3	40,1
1994	45,8	20,9	38,8	64,4	13,7	40,1
1997	43,5	19,9	36,4	63,8	12,2	38,3
1999	43,8	18,6	37,1	64,1	12,0	38,7
2002	43,9	19,3	38,3	62,4	13,4	38,4
2005	39,7	15,4	34,0	59,8	10,3	33,3
2006	36,2	13,3	30,9	55,2	8,5	30,4
2007	34,0	12,5	28,8	53,0	8,0	28,9
2008	33,5	12,9	27,7	55,0	8,1	31,0
2009	32,8	13,0	27,2	54,3	8,3	31,0
2010	31,0	12,1	25,5	52,4	7,6	29,5
2011	29,4	11,5	24,2	49,8	7,2	28,8

Fuente: Cepal. *Pactos para la Igualdad*. Santiago de Chile: Cepal, 2014 Cabe recalcar en este punto que el mencionado crecimiento económico con caída de la pobreza y la desigualdad no resulta sostenible en el tiempo, por dos razones fundamentales.

La primera, porque es dependiente de la continuidad de una alta demanda y precios de *commodities* por parte de las economías de China, el Asia y los países desarrollados en general.

La historia enseña que los mercados de *commodities* energéticos y minerales son muy volátiles, sujetos a alzas y bajas determinadas por la demanda de los grandes consumidores y la oferta de los grandes productores, y que están fuera de control de los productores de segundo rango, como los de América Latina. En este caso, los precios de los minerales comenzaron a caer desde el 2011 mientras que entre junio y diciembre del 2014 los precios internacionales de los hidrocarburos se derrumbaron. Como resultado de ello, las proyecciones del crecimiento en la región van a la baja –especialmente para los países más especializados en la exportación de *commodities*¹⁹–, siendo posible que se reviertan muchos de los avances logrados en materia de pobreza y desigualdad.

19 Cepal. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2015*. Santiago de Chile: Cepal, 2015.

La segunda razón, porque genera grandes brechas internas de productividad y de acceso a empleos de calidad. La Cepal ha documentado esta situación para la región de América Latina, notándose como la productividad por trabajador es mucho más grande en el sector minas y canteras (que casi no genera empleos directos) y mucho más pequeño en sectores como el agropecuario, que emplean mucho mayor cantidad de personas²⁰.

En el caso peruano, este tema fue documentado de manera pionera por Jurgen Schuldt²¹, siendo sus propuestas utilizadas como argumento central del Plan Nacional de Diversificación Productiva aprobado por el gobierno en el 2014²². La evidencia peruana muestra que a nivel nacional la mayor parte de la Población Económicamente Activa (PEA) está en actividades como la agricultura y el comercio, que presentan niveles bajísimos de productividad, mientras que esta es mucho más alta en sectores como la minería y la manufactura. Por ejemplo, en la región más rural del país, Cajamarca, la alta productividad está concentrada en la minería frente a una PEA de bajísima productividad en agricultura y servicios, que es donde esta empleada la inmensa mayoría de las personas e la región²³.

En nuestros países, estas brechas de productividad se convierten en brechas de acceso a empleos de calidad. En efecto, los extensos sectores de baja productividad son economías de sobrevivencia, pobladas de pequeñas unidades productivas informales que no están en condiciones de ofrecer empleos de calidad, en los que los trabajadores no pueden acceder a derechos básicos como horarios de trabajo, pago de horas extras, pensiones, seguridad social y vacaciones, condiciones de las que sí gozan los sectores formales de la economía.

Para el periodo del superciclo, la Cepal documenta que a nivel regional ha crecido el empleo, sobre todo en el sector formal²⁴. En el caso peruano, la data oficial muestra no solamente que el peso de la PEA informal sigue siendo enorme, sino que se ha mantenido inalterado durante los años del superciclo.

Un aspecto menos trabajado del superciclo es el de su impacto económico y social en los territorios en donde se desarrollan las actividades extractivas. Con base en la asociación entre superciclo, crecimiento económico y caída de la pobreza y la desigualdad, se ha afirmado que las grandes inversiones en minería y en hidrocarburos son una vía rápida para que los territorios que contienen esos recursos naturales salgan de la pobreza y superen la desigualdad. Sin embargo, comienza a crecer la evidencia de que esta es, en el mejor de los casos, una afirmación errónea, y en el peor de los casos, un contrabando intelectual para justificar las inversiones extractivas que algunas poblaciones

20 Cepal. *Pactos por la Igualdad*. Santiago de Chile: Cepal, 2014.

21 Schuldt, Jurgen. "Futurología de la economía política peruana". En: Universidad del Pacífico, editor. *Cuando despertemos en el 2062: Visiones del Perú en 50 años*. Lima: Universidad del Pacífico, 2012.

22 Ministerio de la Producción. *Plan Nacional de Diversificación Productiva*. Lima: Ministerio de la Producción, 2014.

23 Ministerio de la Producción. *Plan Nacional de Diversificación Productiva*. Lima: Ministerio de la Producción, 2014.

24 Cepal. *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal, 2015.

rechazan. En el caso peruano, por ejemplo, emerge evidencia que cuestiona esta asociación.

En primer lugar, los territorios dedicados a la actividad extractiva no presentan necesariamente mejores indicadores de crecimiento que los territorios no extractivos. De hecho, algunas regiones mineras y petroleras crecen más que el promedio, aunque otras lo hacen menos, encontrándose que, en general, las regiones extractivas crecen menos que las regiones no extractivas.

En segundo lugar, en las regiones dedicadas a la minería y/o los hidrocarburos se consolida una estructura productiva primaria, sin generar cadenas de valor que diversifiquen la oferta interna y sienten bases de un desarrollo equilibrado. Al respecto, Mario Tello, economista de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) ha constatado que:

la evidencia indica que las medidas del *capital natural* han incidido positivamente en el crecimiento regional, el empleo de solo el sector primario, y la concentración de productos de exportación. De otro lado, la composición de las exportaciones presenta una alta concentración en pocos productos intensivos en el uso de RN, muy distantes unos de otros, altos niveles de productividad internacional relativos y dispone de un enorme *potencial* de productos de exportación aún no explotados o descubiertos²⁵.

El mismo autor resume sus conclusiones señalando que:

La explotación de recursos naturales ha sido un factor determinante del crecimiento económico registrado durante los últimos quince años en el Perú. Al analizar las regiones donde se explotan estos recursos se ha encontrado crecimiento, pero no un desarrollo regional que genere empleo y diversificación productiva²⁶.

Una mirada más actualizada en el plano regional, con base en data generada por el Grupo Propuesta Ciudadana, sustentada en la evolución del Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en las regiones del Perú, llega a la misma conclusión: la necesidad de cuestionar el mito de minería + hidrocarburos = bienestar²⁷.

Finalmente, un estudio del centro Bartolomé de las Casas del Cusco²⁸, centrado en el impacto que la asignación local de recursos del canon minero tiene sobre el bienestar microeconómico (entendido como ingreso y consumo de los hogares), concluye que:

25 Tello, Mario. *Recursos naturales, diversificación y crecimiento regional en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) - Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), 2014.

26 Ver: goo.gl/TNXwn1

27 Cuadro preparado por Gustavo Ávila del Grupo Propuesta Ciudadana.

28 Del Pozo, César; Guzmán, Esther y Paucarmayta, Valerio. *¿Minería y bienestar en el Perú?: Evaluación de impacto del esquema actual (ex-post) y esquemas alternativos (ex-ante) de re-distribución del canon minero, elementos para el debate*. Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas (CBC) - CIES, 2013. Ver en <http://cies.org.pe/>

- El canon minero incrementa el ingreso y el consumo de los hogares en el Perú. Sin embargo, los impactos positivos son heterogéneos.
- Se ha encontrado evidencia de que el canon minero incrementaría la pobreza extrema. Con base en un análisis adicional sobre el impacto del canon minero en la distribución del ingreso familiar, se ha encontrado que el impacto positivo de dicho canon se concentra en los percentiles más altos (hogares menos pobres), lo que sugiere que el esquema actual para la redistribución del canon minero vigente desde el 2005 habría generado, o por lo menos exacerbado, la desigualdad del ingreso entre hogares en el Perú.
- Se ha encontrado evidencia que sugiere que un mayor nivel de transferencias de canon minero incrementa el empleo público a nivel local, lo que implicaría que el mercado laboral local es un mecanismo de pass-through de los impactos de dicho canon en el ingreso familiar, asumiendo que los gobiernos locales, que están en contextos de transferencias extraordinarias de dinero, son los principales demandantes de fuerza laboral.
- Respecto del impacto en el acceso a infraestructura social básica (servicios higiénicos y electricidad), se ha obtenido evidencia de que el canon minero incrementaría el acceso a dichos servicios, aunque estos impactos positivos también son heterogéneos.
- Se ha encontrado evidencia de que un mayor nivel de transferencias de canon minero, probablemente asociado con una mayor intensidad de las actividades mineras, implicaría un menor acceso al agua de los hogares rurales, lo cual evidenciaría la relación de competencia por el uso de los recursos naturales, limitando la expansión de la infraestructura de acceso al agua.

Ante el fin del superciclo, mientras se caen las tasas de crecimiento económico, los ingresos fiscales y los ingresos por exportaciones, junto con la depreciación de las monedas de la región, hemos observado que algunos gobiernos han comenzado a tomar medidas que se pueden describir como propias de una "carrera hacia el fondo"²⁹.

Usamos este concepto para describir la competencia entre países para atraer o mantener inversión extranjera en su territorio desregulando o flexibilizando los estándares sociales, laborales, ambientales u otorgando beneficios fiscales a las empresas como una forma de reducir sus costos comparado con otros países.

En efecto, algunos países han aprobado modificaciones o nuevas adiciones a los marcos normativos relacionados al medioambiente, la descentralización, los estándares sociales y laborales, la consulta previa a las poblaciones indígenas, que los debilitan aún más para compensar a las empresas extractivas por la caída de precios y asegurar que continúen invirtiendo y produciendo. Nuestra hipótesis es que más países se sumarán a esta carrera mientras se vayan esparciendo los impactos negativos de la caída de los precios.

²⁹ Texto basado en un artículo de Claudia Viale y Carlos Monge presentado en el Foro Nacional por Colombia. Ver: goo.gl/TmpFSB

El país que parece estar liderando esta carrera es el Perú, donde el ex presidente Ollanta Humala aprobó, antes de terminar su mandato, cuatro paquetes de medidas para “reactivar” la economía, en los cuales se incluye un debilitamiento del organismo de fiscalización ambiental, la aceleración de los trámites para aprobar los EIA, recortes de las tasas de impuesto a la renta, entre otras³⁰.

Es también el caso de Ecuador, donde el 2014 el Ministerio del Ambiente dejó de ser coordinado por el Ministerio Coordinador de Patrimonio y pasó a serlo por el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, que a su vez regula al de Hidrocarburos y Minería. Adicionalmente, hay que recordar que el 2013 el presidente ecuatoriano Rafael Correa tomó la decisión de explotar el crudo del Parque Nacional Yasuní, además de dar paso a la XI Ronda Petrolera Sur Oriente que busca adjudicar campos petroleros en el sur oriente de la Amazonía, zona considerada como vulnerable para el medioambiente.

En el caso de Bolivia, medidas recientes anuncian el inicio de actividades de exploración prohidrocarburos en las áreas naturales protegidas³¹ –incluida Madidi, la joya del sistema boliviano de conservación– y la reducción de las consultas a pueblos indígenas a un expeditivo proceso administrativo.

Este contexto, a pesar de que representa un riesgo de que la “carrera hacia el fondo” continúe, representa también una oportunidad para promover debates en la región sobre un nuevo camino y un nuevo modelo de desarrollo que no sea dependiente del sector extractivo. Por ejemplo, la propuesta de cambio de rumbo que viene desde un organismo multilateral como la Cepal, y que se sintetiza en su llamado a los pactos para la igualdad y ahora a colocar la igualdad en el centro del desarrollo sostenible, busca superar las brechas sectoriales de productividad y lograr la generación masiva y sostenible de empleos de calidad en todos los sectores productivos, siendo una apuesta que también toma en cuenta la necesidad de afirmar derechos laborales, limpiar la matriz energética y cuidar el medioambiente³².

Desde los gobiernos también se han aprobado una multitud de planes o estrategias de diversificación productiva, como el Plan Nacional de Diversificación en el Perú (2014) o el Programa de Programa de Transformación Productiva en Colombia (2008).

Pero, en general, lo que requerimos para un cambio del modelo de crecimiento y desarrollo en los países de la región es liderazgos políticos claros, que tengan una visión definida de cómo lograr un bienestar sostenible de las mayorías que no se lleve de encuentro al medioambiente y los derechos de los pueblos indígenas para logros sociales de corto plazo

30 Viale, Claudia y Carlos Monge. “Industrias extractivas: continuismo y carrera hacia el fondo”. En: *La divina tragedia. Serie Perú Hoy N°27*. Lima: DESCO, 2015.

31 Decreto Supremo n° 2366, del 20 de mayo del 2015 y el Decreto Supremo n° 2298, del 18 de marzo del 2015.

32 Ver: Cepal. *Pactos para la Igualdad*. Santiago de Chile: Cepal, 2014; y *Horizontes 2030: la Igualdad en el Centro del Desarrollo Sostenible*. Santiago de Chile: Cepal, 2016.

2.2 Una mirada a cada componente

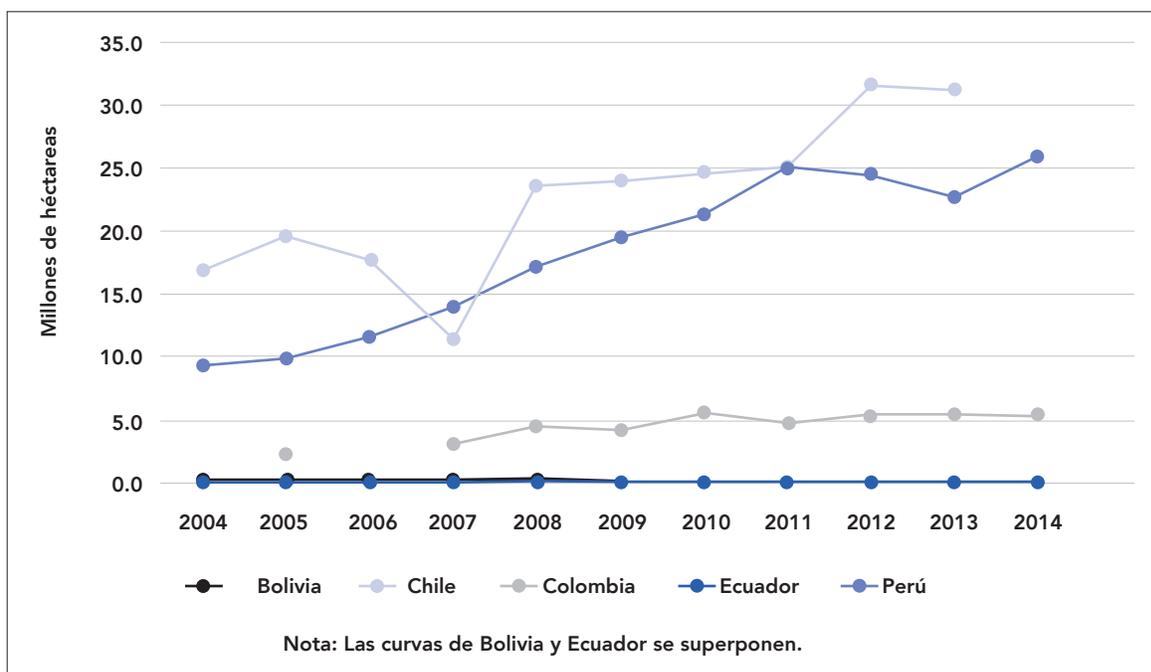
Como se ha señalado al presentar el tema de los ciclos extractivos, al interior de los ciclos generales que se pueden identificar a lo largo del tiempo es posible y conveniente distinguir entre diversos componentes que por momentos se acoplan en una sola dinámica pero que en otros momentos presenta dinámicas diferentes.

Concesiones y contratos

Como ya se ha dicho, una primera manifestación de las políticas de fomento a las inversiones extractivas es el aumento en el número de las concesiones que son requerimiento para dar paso a actividades de exploración y después de extracción y procesamiento y/o exportación.

En Ecuador y en Bolivia el número de concesiones se ha mantenido estacionario. En Ecuador porque se frenó la política de concesiones a pequeños mineros y no ha funcionado la política de promoción de grandes proyectos minero. En Bolivia porque el sector es altamente informal y es probable que buena parte de la minería no pase por trámites formales. A diferencia de estos, en Colombia y, sobre todo, en Perú y Chile, se observa un crecimiento importante de la superficie del territorio concesionado para actividades mineras a lo largo del superciclo.

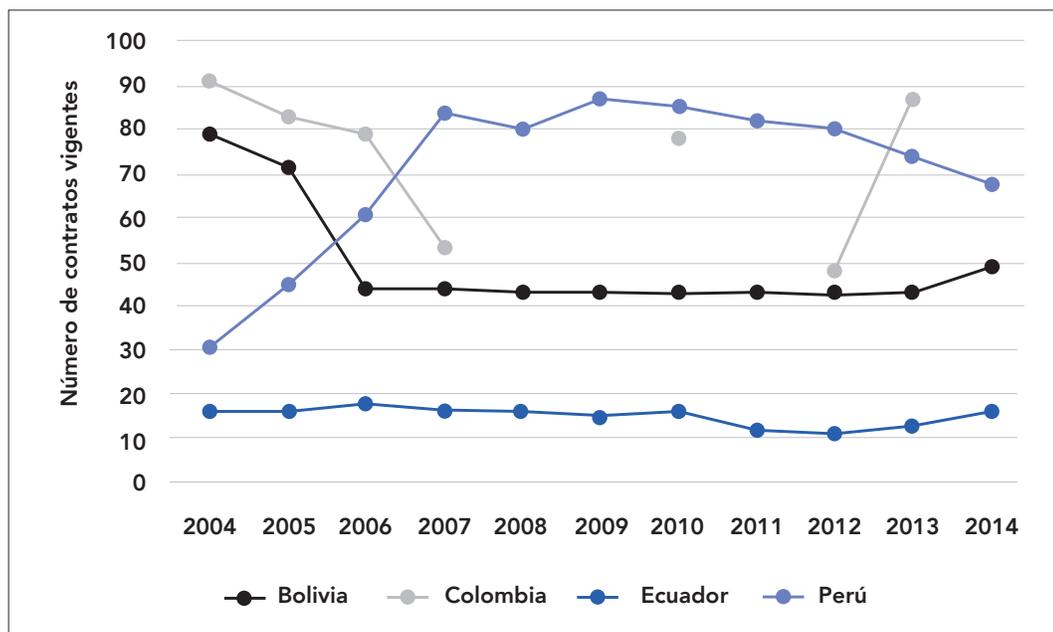
Gráfico n° 6
Concesiones mineras³³



³³ Los gráficos comparativos del n°6 al 12 fueron elaborados por NRGi con base en fuentes oficiales de cada país.

En relación con los contratos petroleros, la situación es totalmente diferente y bastante heterogénea, pues se observa una fuerte caída y después una recuperación en el caso colombiano; un crecimiento y después estancamiento y caída en el caso peruano; y una situación inversa en el caso boliviano, en donde a una fuerte caída inicial le sigue un estancamiento y después una leve recuperación. Como en las concesiones mineras, el número de contratos petroleros se mantiene estable en el Ecuador.

Gráfico n° 7
Contratos petroleros

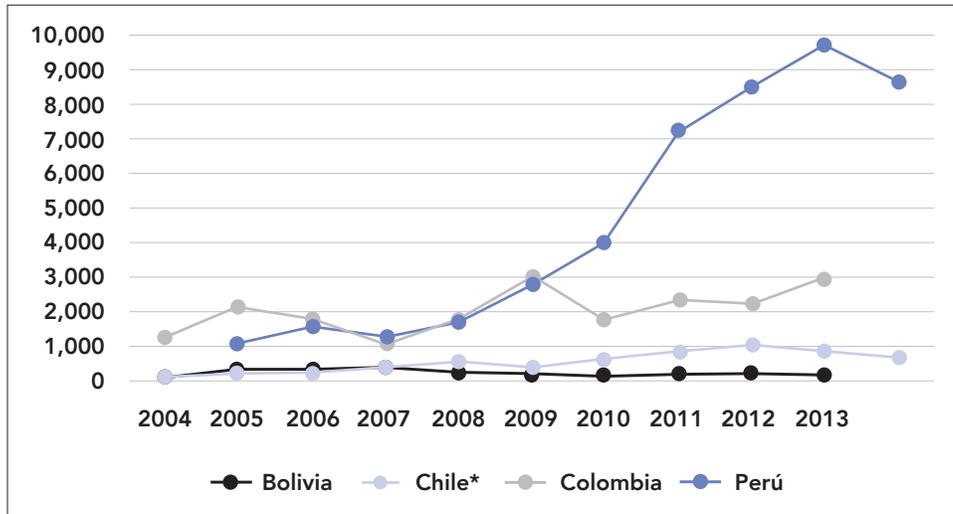


Inversiones

Como resultado de estas mismas políticas de promoción de la inversión, en la región se incrementó notablemente la inversión minera en el Perú y lo mismo debe haber ocurrido en Chile, aunque solamente tenemos la data oficial de la inversión en actividades de exploración, la que crece un poco para luego decaer hacia el final del superciclo.

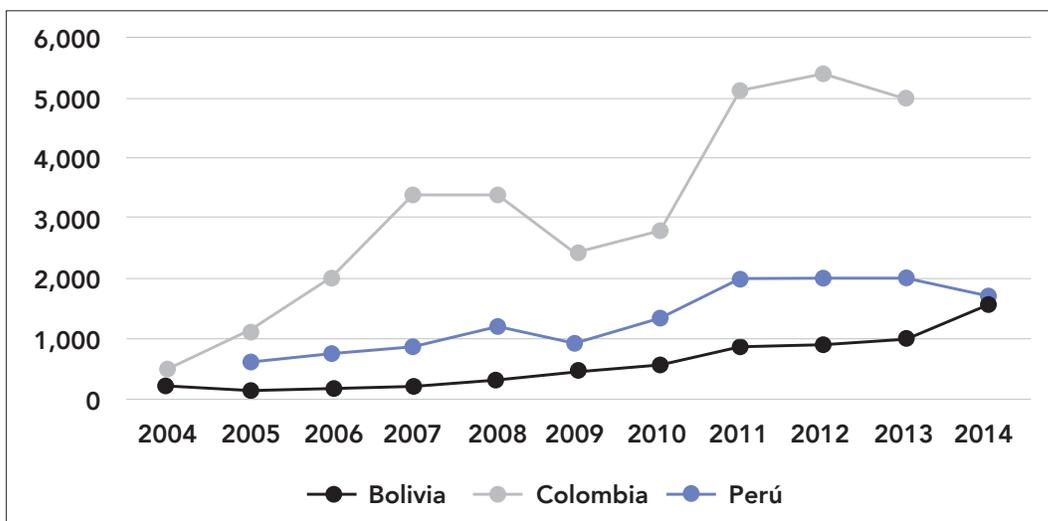
Colombia presenta un comportamiento más errático mientras que en Bolivia la inversión se mantiene con ligeras alzas y bajas. Al respecto, debemos notar que la producción minera boliviana es fundamentalmente cooperativista y con un altísimo grado de informalidad, por lo que las estadísticas del sector son menos confiables, y probablemente subregistran una parte importante de su producción.

Gráfico n° 8
Inversión total en el sector minero (Millones de USD)



En el caso de los hidrocarburos, Chile casi no los produce (aunque su empresa estatal ENAP sí invierte en procesos productivos y actividades de refinamiento y comercialización en otros países de la región), en Ecuador no ha habido nuevas inversiones en estos años en los que se aumentaron las contribuciones fiscales, se renegociaron los contratos con las empresas privadas, no traduciéndose las rondas petroleras en nuevas inversiones. En los casos de Bolivia y Perú ha habido un ligero aumento de las inversiones mientras que en Colombia ha habido un crecimiento fuerte, aunque con altibajos pronunciados.

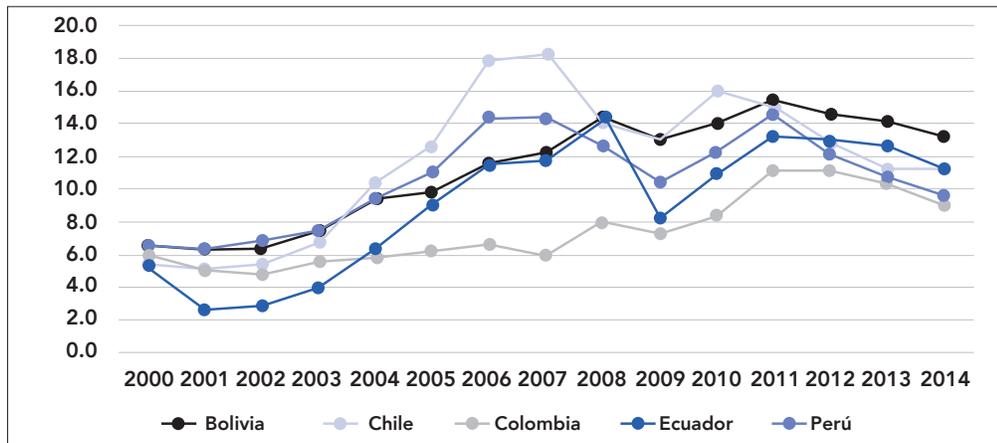
Gráfico n° 9
En hidrocarburos



Producto Bruto Interno

Como resultado de políticas y de inversiones, en diversos países la producción ha crecido a lo largo del superciclo, pero conteniendo dos ciclos en su interior. Primero, el que va de inicios de la década de los 2000 hasta la crisis mundial del 2008 y, segundo, el que va de la recuperación del 2009 al declive minero desde el 2012 y petrolero desde el 2015.

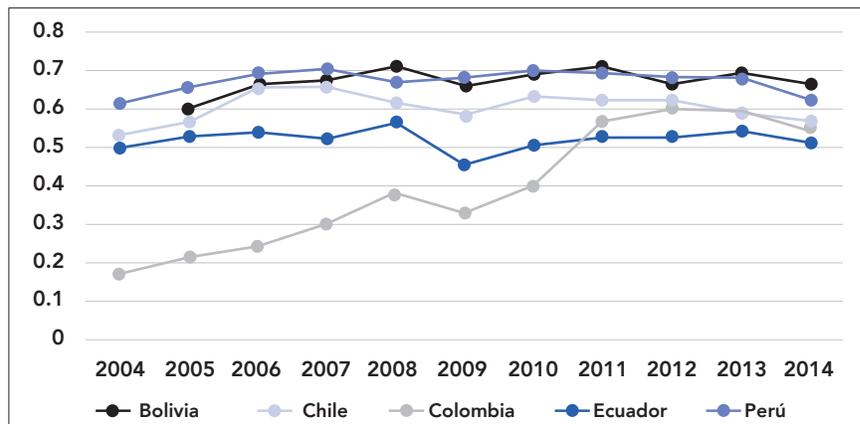
Gráfico n° 10
Peso en el Producto Bruto Interno (PBI)



Exportaciones

Como resultado de los altos precios de los minerales y de los hidrocarburos en los mercados internacionales, durante el superciclo el peso de los minerales y de los hidrocarburos en las canastas exportadoras se ha mantenido muy alto, cayendo hacia el final con el descenso de estos precios. La excepción es Colombia que comenzó en un nivel menor, creciendo de manera muy agresiva hasta el 2012, para luego sumarse a la tendencia decreciente de los demás países.

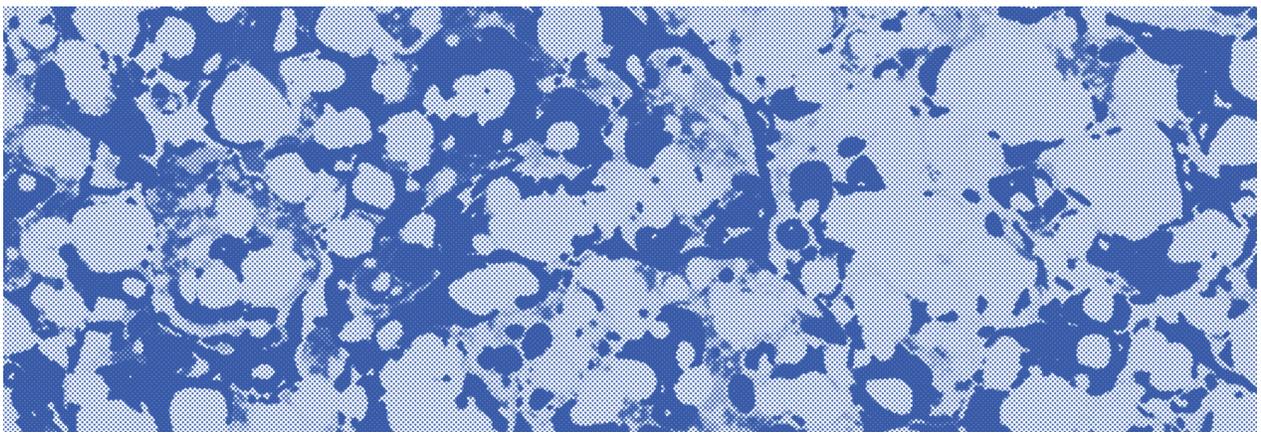
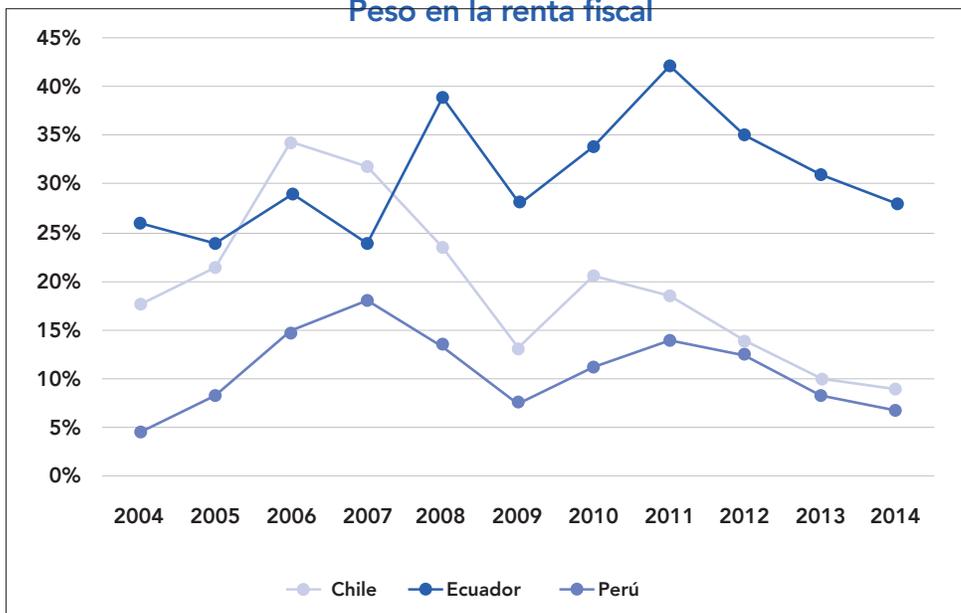
Gráfico n° 11
Peso en la canasta exportadora



Renta fiscal

Finalmente, en relación con el peso de estas actividades como generadoras de ingresos fiscales, tenemos solamente la data para Perú, Chile y Ecuador, donde se puede observar comportamientos relativamente similares entre estos países, creciendo el aporte fiscal de los minerales e hidrocarburos hasta el 2007, cayendo y subiendo en el 2008/2009 hasta el 2010 u 2011, para luego caer en adelante. Es muy probable que la caída del precio del petróleo en el 2015 deba de haber acentuado esta pérdida de peso relativo.

Gráfico n° 12
Peso en la renta fiscal



DEMOCRATIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN EN ESTADOS DEPENDIENTES DE EXPORTACIONES PRIMARIAS: LOS CASOS NACIONALES

Desde inicios del siglo XX, aunque con grandes diferencias entre los distintos países, se ha dado una combinación de estructuras e instituciones que han traído como resultado economías de productividad baja, alta segmentación, sociedades fuertemente desiguales y marcadas formas de exclusión. A través del tiempo, este proceso caracterizado por la coexistencia de estructuras poco diversificadas, relativamente pobres en tecnología y conocimientos e instituciones ineficientes y frecuentemente capturadas por los grupos con mayor poder económico y político, llevaron a una distribución de recursos desigual, que resulta afectada en distintos momentos, aunque de manera marginal, por el sistema tributario y las políticas sociales.

Como resulta obvio, el vínculo entre la estructura y las instituciones es bastante complejo dado que a lo largo del tiempo se entrecruzan y se influyen mutuamente de maneras muy diversas. En algunos momentos hay equilibrio entre las distintas instituciones y la estructura productiva o social, pero este ha sido siempre transitorio y sujeto a choques; cuando cambian las bases que los sostienen, tales choques empujan, con tiempos distintos, tanto el cambio institucional como algunas características de la estructura³⁴.

La historia económica más reciente de la región, más precisamente de los cinco países comprendidos en el presente estudio, ha dado origen a una combinación de estructuras e instituciones que empiezan a evidenciar sus limitaciones. A inicios de la década del 80 del siglo pasado, como lo reiteran distintos y sucesivos informes y estudios de la Cepal y de la academia, la crisis de la deuda externa y la imposición de un nuevo paradigma de crecimiento terminaron con las instituciones de importante liderazgo estatal construidas durante el ciclo anterior, coincidiendo con el retorno a la democracia en varios de los países analizados (Bolivia, Chile, Ecuador y Perú). El marco institucional resultante estuvo marcado por la "privatización" del Estado y la desregulación de la economía, asignándole un papel central al mercado.

Con las especificidades propias de la historia de cada uno de los países, avanzados los noventa, los límites de las reformas y del denominado Consenso de Washington frenaron muchas de las reformas emprendidas. La liberalización y la privatización plenas nunca llegaron a los sectores concentrados con peso en la generación de ingresos fiscales significativos (el caso del cobre chileno o de los hidrocarburos bolivianos), mientras la desregulación generó importantes costos sociales y de producción y empleo. La "fatiga de las reformas" llevó a nuevas medidas, a la par que se avanzaba en la estabilización macroeconómica. Simultáneamente, a lo largo de la década del noventa del siglo pasado, la comunidad internacional afirmaba una normativa del desarrollo que

34 Cepal. *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*. Santiago de Chile: CEPAL, 2014.

buscaba proteger los derechos de distintos grupos sociales a través de los compromisos de los Estados (Objetivos de Desarrollo del Milenio, Convenio 169 de la OIT), así como una preocupación creciente por la vinculación entre medioambiente y desarrollo (desde Río 92 hasta las sucesivas Cumbres de Cambio Climático).

Desde entonces, como parte de la globalización/mundialización, y más que nunca antes en la historia, esas dinámicas de construcción de institucionalidad fueron expresamente promovidas y trataron de ser moldeadas desde diversos organismos y espacios internacionales como las distintas agencias multilaterales (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial), el sistema de Naciones Unidas, diversas Organizaciones No Gubernamentales (ONG) internacionales y grandes *think tanks*, a la par que los distintos Tratados de Libre Comercio (TLC) que se fueron negociando desde los distintos países.

Los distintos procesos y actores señalados, alentaron la creación en los cinco países considerados, no importa si más temprano o más tarde, de instituciones públicas vinculadas con la agenda multilateral que abrieron espacios importantes para la participación de la sociedad civil y diversas organizaciones sociales.

En ese contexto, se produce ya a inicios de este siglo, un nuevo choque exógeno: la emergencia de China como gran jugador mundial, el creciente cambio de los patrones de comercio y el significativo incremento de los precios del petróleo y las materias primas desde el 2004. El superciclo y el aprovechamiento de la renta se “encontró” entonces, en los 5 países, con una dinámica desigual de procesos de cambio ligados a la modernización de la organización y gestión de sus Estados y la construcción de nueva institucionalidad, que tenía su propio ritmo e intensidad en cada uno de ellos, como parte de la respuesta a sus particularidades, así como a la fuerza, intereses, conflictividad e historia anterior.

De los distintos procesos de cambio institucional, para efectos de este estudio, nos enfocaremos en los procesos de descentralización de los Estados, la creación de mecanismos de participación y consulta ciudadana, y la construcción de institucionalidad para la gestión ambiental.

3.1. Descentralización, participación ciudadana y construcción de institucionalidad ambiental

La década de los ochenta del siglo pasado, coincidiendo con la transición a la democracia y el fin de un ciclo de dictaduras en muchos de los países de la región, la descentralización, entendida como un modelo político administrativo que redistribuye el poder del Estado, desde el nivel central hacia los territorios, llegó a la región con distinta velocidad e intensidad, alentada muchas veces por las multilaterales y demandada frecuentemente por variados procesos de movilización social y organización en los territorios³⁵.

³⁵ Sobre el particular ver: Carrión, Fernando. “Interrogatorio a la Descentralización Latinoamericana: 25 años después”.

Con la descentralización, en una historia fuertemente interrelacionada, llegaron también las demandas por la participación. Con el tránsito a la democracia, se trataba de responder a la fragilidad de sus instituciones y a la crisis de legitimidad del sistema político, a la ausencia de un reconocimiento igualitario de la ciudadanía y a las secuelas de violencia política que supusieron las dictaduras. Entendida genéricamente como el involucramiento cotidiano y no solo ocasional y delegativo de los ciudadanos en los asuntos públicos, la participación ciudadana fue crecientemente asumida por distintos actores como la principal estrategia para modificar tales debilidades y responder al “déficit democrático” que se observaba en muchos de estos países, tanto local como nacionalmente, llegando incluso a ser vista en las lecturas más radicales, que no compartimos, como una “alternativa” o una “superación” de la democracia representativa³⁶. Simultáneamente, la participación ciudadana fue alentada por el discurso de las multilaterales como un denominador común de muchas de las estrategias de lucha contra la pobreza y de distintos procesos de “autogeneración” de mejores condiciones de vida de diversas poblaciones³⁷, al mismo tiempo que se buscaba afirmar los derechos de las poblaciones indígenas³⁸. Por ambas vías, como respuesta al “déficit democrático” y como atención al “déficit económico”, la participación se instaló también en la región.

La construcción de institucionalidad ambiental, por su parte, también en un proceso desigual, se inició tempranamente, aunque de manera sectorial, en la década del setenta del siglo pasado, a través de encargos ambientales sobre conservación y estándares de salud pública a distintos sectores nacionales. En la medida en que el tema fue instalándose en la agenda internacional, desde fines de los ochenta y claramente en los noventa, la mayoría de países de la región se preocuparon por transversalizar el tema a través de variadas instituciones que, por lo general, asumieron la forma de consejos nacionales. Posteriormente, y bajo la influencia de la Cumbre de la Tierra (Río, 1992), se empezaron a crear los ministerios del ambiente bajo distintas denominaciones en los países de la región³⁹.

En todos estos procesos la aprobación de leyes de acceso a la información pública en varios de los países estudiados (Perú, 2002; Ecuador, 2004; Chile, 2008; y Colombia, 2014) facilitó los distintos cambios institucionales, propiciando una mayor información para los ciudadanos sobre algunas importantes instituciones estatales⁴⁰. El siguiente cuadro resume los principales hitos en los cambios normativo/institucionales que hemos identificado en los cinco países del estudio, que complementan la descripción por campo institucional y por país, que hacemos en este capítulo.

En: Fernando Carrión, ed. *La descentralización en Ecuador. Opciones comparadas*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), 2007.

36 Al respecto ver: Santos, Boaventura de Souza y Avtitzer, Leonardo. “Introducao: para ampliar o cânone democrático” En: Boaventura de Sousa Santos, org. *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Río de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

37 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Libro de Consulta sobre la participación*. Washington D.C.: BID, 1997.

38 Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Aplicación del Convenio num. 169 de la OIT por Tribunales Nacionales e Internacionales en América Latina*. Lima: OIT, 2009.

39 Rodríguez-Becerra, Manuel; Espinoza, Guillermo y David Wilk. *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe: evolución, tendencias y principales prácticas*. Washington D. C.: División de Medio Ambiente del BID, 2002.

40 Grupo Propuesta Ciudadana – RLIE. *Balance: Transparencia de las industrias extractivas en América Latina durante el superciclo de las materias primas*. Lima: RLIE - GPC, 2016.

PRINCIPALES HITOS EN LOS CAMBIOS NORMATIVO/INSTITUCIONALES

Cambio institucional	Bolivia	Colombia	Chile	Ecuador	Perú
Descentralización	<ul style="list-style-type: none"> 1994: Ley de participación popular determina descentralización municipal (sistema de coparticipación en impuestos y regalías) 1995: Ley de descentralización administrativa. 2005: Elección de prefectos departamentales 2006: Referéndum (cuatro departamentos por autonomía) 2009: Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia constituye un Estado plurinacional, descentralizado y unitario. 2009: Referéndum (cinco departamentos restantes por autonomía) 2010: Ley Marco de Autonomías y Descentralización 2011: Ley de clasificación y creación de impuestos conserva y establece centralización tributaria 2012: Ley de Seguridad Ciudadana (vulnera autonomía) 2014: Ley de Gobiernos Autónomos Municipales 2015: Comisión Intergubernamental para definir metodología de pacto fiscal 	<ul style="list-style-type: none"> 1986: Elección popular de alcaldes y consultas en municipalidades 1991: Constitución progresista, liberal, multiétnica y pluralista distribuye equitativamente poder entre las tres ramas del poder público 1994: Ley Orgánica de Planeación 1997: Ley 388: actuación de autoridades locales en el Ordenamiento Territorial (OT) 2001: Código de Minas. Rompe estructura descentralizada y prohíbe a entidades territoriales excluir minería 	<ul style="list-style-type: none"> 2005: Reforma de la Constitución. 2007: Leyes de creación de dos nuevas regiones 2013: Ley 20678 que establece elección directa de consejeros regionales 2013: Proyecto FONDENOR paralizado en el Senado 2014: Decreto que crea la Comisión Asesora de Descentralización y Desarrollo Regional en cuyo informe propone a Chile como Estado descentralizado 	<ul style="list-style-type: none"> 2008: Nueva Constitución 2010: Código Orgánico de Organización Territorio, Autonomía y Descentralización 2011: Ecuador Estratégico EP 	<ul style="list-style-type: none"> 1981: Elección de autoridades municipales 1989-1992: Regionalización trunca 1994: DL Tributación municipal 2001: Ley del canon 2002: Reforma constitucional, Ley de Bases Descentralización, Ley de Gobiernos Regionales 2003: Ley de Municipalidades 2004: DL de Descentralización fiscal 2005-2012: Boom del canon (50% renta a gobiernos subnacionales /Reglas de distribución propician desigualdad. 2009-2016: Reconcentración recursos gobierno nacional- 2012: Fracaso de la Comisión de Descentralización Fiscal. 2013: Retorno de competencias laborales y minería artesanal a gobierno nacional 2013: Ley 30230 (reduce competencias y funciones de gobiernos regionales y locales sobre ocupación y usos sostenibles de territorios, limitando planes de ordenamiento a referenciales) 2014: Se desactiva la capacidad regulatoria del Ordenamiento Territorial (OT)

Cambio institucional	Bolivia	Colombia	Chile	Ecuador	Perú
<p>Consulta y participación</p>	<ul style="list-style-type: none"> 1991: Ley 1257 que aprueba Convenio 169 OIT 1994: Ley de Participación Popular (determina la descentralización municipal) 1995: Ley de Descentralización Administrativa (departamentos) 2007: Ley 3760 (eleva a rango de ley la Declaración NN.UU.-DD.HH.). 2007: DS 29033 (reglamenta la participación y consulta en actividades hidrocarburíferas) 2009: Constitución 2013: Ley de Participación y Control Social: cada gobernación y municipalidad debe aprobar su norma; rendición de cuentas y transparencia alcanzan Ministerio de Hidrocarburos y YPBF 2014: DS 2195 (limita libre determinación de pueblos indígenas, facultad de aplicar normas propias y organización territorial) 2014: Ley de Minería y Metalurgia (limita la consulta a fase de explotación) 	<ul style="list-style-type: none"> 1991: Ley 21 (ratifica Convenio 169 OIT) 1991: Constitución eleva rango participación ciudadana 1998: Decreto 1320 (reglamenta consulta previa) 1998: Corte Constitucional declara inexecutable la Ley Forestal por no contar con participación de indígenas y afrodescendientes 2009: Corte Constitucional da sentencia de Careperro donde se suspende explotación minera 2015: Ley 1757: Actualización de la reglamentación de mecanismos de participación directa 2015: Ley Estatutaria de Participación Democrática 	<ul style="list-style-type: none"> 2009: Entra en vigencia el Convenio 169 OIT. DS 124 del Ministerio Planificación (regula consulta y participación pueblos indígenas) 2010: Ley sobre Asociaciones y Participación en la Gestión Pública y Consejos Consultivos de Sociedad Civil 2012: Ley 19300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente (establece participación en Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental) 2012: Reglamento del Sistema Evaluación Impacto Ambiental (se aleja estándares mínimos Convenio 169) 	<ul style="list-style-type: none"> 1998: Derecho de consulta a pueblos indígenas (incorporado a Constitución). Ratificación del Convenio 169 OIT 2008: Nueva Constitución ratifica y establece función de transparencia y control social 2010: Ley de Hidrocarburos y su reglamento 2010: Ley Orgánica de Participación Ciudadana 2012: Decreto Ejecutivo 1247: Reglamento de consulta previa hidrocarburífera. 2012: Convocatoria XI. Ronda Petrolera Sur Oriente de exploración y explotación de 21 lotes (afecta tres millones de ha, afectando territorios de siete nacionalidades) 	<ul style="list-style-type: none"> 1995: Entra en vigencia Convenio 169 OIT. 2011: Ley de Consulta Previa 2012: Reglamento de Ley de Consulta Previa vulnera Ley de Consulta

Cambio institucional	Bolivia	Colombia	Chile	Ecuador	Perú
Institucionalidad ambiental	<ul style="list-style-type: none"> 1992: Ley Marco Ambiental 1995: Reglamentos de Ley Medio Ambiente (regula participación ciudadana) 1997: Reglamento para minería 2003: DS 2173 (establece EIA) 2005: Comités de Monitoreo Socio Ambiental de Área Nacional. Servicio de Evaluación Ambiental (no implementado) 2009: Constitución del Estado Plurinacional (derecho a medio ambiente y a participación ambiental) 2009: Ministerio del Medio Ambiente y el Agua 2014: Ley de Minería y Metalurgia (facilita uso y aprovechamiento parcial de agua) 2014: DS 2366: Parte de un paquete mayor que vulnera zona de protección ecológica modificando estructura de área protegida. 	<ul style="list-style-type: none"> 1993: Ley Marco Ambiental (crea el Sistema Nacional Ambiental descentralizado). Ministerio del Medio Ambiente 2001: Código de Minas (cede manejo del sector a la gran minería) 2002: Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (debilita al Sistema Nacional Ambiental y afecta las Corporaciones Autónomas Regionales) 2011: Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible en el marco de la Ley 1444 2014: Agencia Nacional de Hidrocarburos dispone zonas para fractura hidráulica de lutitas y el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible acoge los TdR para los EIA 2014: Decreto 2041 (flexibiliza trámites y tiempos sobre licencias ambientales) 2015: Ley del Plan Nacional de Desarrollo (genera mejores condiciones de explotación de hidrocarburos y propone reformas tributarias sin contemplar riesgos socio ambientales y conflictos) 	<ul style="list-style-type: none"> 1994: Ley Marco Ambiental 1995-2000: Doctrina Frei ("suspende" aplicación de principio preventivo de Ley Marco Ambiental) 2010: Modificación a la ley de 1994 2011: Crea Ministerio del Medio Ambiente, la Superintendencia del Medio Ambiente y el Servicio de Evaluación Ambiental como respuesta a OCDE - Cepal 2012: Ley 20600 (crea tribunales ambientales especializados e Independientes) 	<ul style="list-style-type: none"> 1997: Ministerio del Ambiente 2004: Ley de Gestión Ambiental 2007: Iniciativa Yasuni 2013: Para apurar explotación petrolera y minera se vulneran distintos procesos ambientales en etapas de concesión y explotación 2013: Fin del proyecto Yasuni y decisión de explotar el crudo debajo del Parque Nacional del Ambiente 2014: Ministerio del Ambiente pasa a ser coordinado por el Ministerio de Coordinación de Sectores Estratégicos que regula a los ministerios de Hidrocarburos y Energía. 	<ul style="list-style-type: none"> 90: INRENA, CONAM, Ley de Aprovechamiento Sostenible de RR.NN. Ley Sistema Nacional Áreas Protegidas 2001: Ley del Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental 2004: Ley Marco Sistema Nacional Gestión Ambiental. 2005: Ley del Marco Ambiental. Reglamento del Sistema de Gestión Ambiental 2008: Creación del Ministerio del Ambiente, de la Oficina de Fiscalización y Evaluación Ambiental y de la Ley del Sistema y el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2009: Reglamento sobre transparencia, participación y consulta ambiental 2012: Ley de creación del Servicio Nacional de Calificaciones para Inversiones Sostenibles 2013: DS 060-2013-PCM (flexibiliza procedimientos de aprobación de los EIA) 2013: Ley 30230 (limita los presupuestos y funciones de la Oficina de Evaluación y Fiscalización Ambiental, retira al Ministerio Ambiente la capacidad de establecer zonas reservadas, dificulta la conservación de sitios claves, reduce los plazos para opinar sobre los EIA y debilita el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (dificultando el manejo de ecosistemas vulnerables) 2013: Ministerio del Ambiente pierde la función del Ordenamiento Territorial (OT) que pasa a la Presidencia del Consejo de Ministros. Se establece que ni la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) ni el OT podrán establecer exclusión de uso de tierras y que estándares de calidad ambiental y contaminación se basarán también en el impacto regulatorio y económico sobre industrias y poblaciones

Cambio institucional	Bolivia	Colombia	Chile	Ecuador	Perú
Promoción e inversión extractivas	<ul style="list-style-type: none"> 2005: Ley de Hidrocarburos y mayor captura de renta petrolera. YPBF 2006: DS 28701 (nacionaliza Hidrocarburos) 2006: Plan Nacional de Desarrollo con minería como eje 2007: Ley de regalías 2009: Agencia Nacional de Hidrocarburos (solo para gas natural). YPBF para el resto 2009: Constitución desaparece concepto de concesión y establece derecho de uso y aprovechamiento 2014: Nueva Ley de Minería 	<ul style="list-style-type: none"> 2013: Plan Nacional de Desarrollo Colombia 2014-2018 (considera minería e hidrocarburos como estratégicos y aumenta poder de ministerio de Minas y Energía) 2014: DS 041 (crea "ventanilla express" para agilizar trámites mineros y ambientales) 2014: Establecimiento de áreas de reserva para el desarrollo minero cuya adjudicación es por selección objetiva 2015: Gobierno lanza plan de ayuda para empresas petroleras extendiéndoles los plazos de inversión, flexibilizando garantías y medidas tributarias 		<ul style="list-style-type: none"> 1978: Ley de Hidrocarburos: Agencia de Regulación y Control Hidrocarburiífero. EEPP Petro Amazonas y Petro Ecuador 2009: Ley de Minería: Agencia de Regulación y Control Minero. Empresa Nacional Minera. 2011: Se crea EP Ecuador, institución estratégica para la inversión de ingresos extraordinarios de extractivas 2015: Ministerio de Recursos Naturales no Renovables (da origen a Ministerio de Minas y Ministerio de Hidrocarburos) 	<ul style="list-style-type: none"> 1992: Ley Orgánica de Ministerio de Energía y Minas 2004: Ley de Regalía Minera 2011: Gravamen especial minero (supuestamente para capturar renta del superciclo. Afecta el canon) 2013: DS 054-2013-PCM (facilita inversión minera y obliga a entregar certificado inexistencia recursos arqueológicos en tiempo irrisorio) 2013: Ley 30230 (establece un conjunto de incentivos para las empresas extractivas, nuevos contratos de estabilidad tributaria y modifica montos mínimos de inversión y los plazos de exploración)

El caso de Bolivia

Luego de transitar a la democracia a mediados de los 80 tras un largo período de dictaduras, Bolivia llega al superciclo luego de un azaroso proceso de estabilización macroeconómica y de varias reformas en materia de modernización de su Estado durante los 90 que no generaron cambios en las condiciones estructurales del país. Entre 1994 y 1997 se impulsaron distintos cambios institucionales: la privatización de las empresas públicas, incluida la de hidrocarburos, a través de un proceso de capitalización; un proceso de descentralización administrativa desde el gobierno central y políticas orientadas a la descentralización de la renta y del marco de competencias a nivel subnacional; la afirmación de la participación popular y de algunos mecanismos de rendición de cuentas, así como la reforma de la distribución de las tierras en el país; etc.

La crisis económica a inicios del 2000 fue seguida por una fuerte inestabilidad política nacional y una pugna entre actores sociales relativamente fuertes, con una redefinición de su sistema político partidario. El triunfo de Evo Morales y del partido político Movimiento al Socialismo (MAS) el 2006 canceló en muchos aspectos el ciclo histórico anterior. Asentado en el movimiento cocalero y en sectores periurbanos emergentes (El Alto), ya no en los movimientos campesino y sindical, su propuesta apuntaba a un Estado pluricultural y redistributivo, garante de la inclusión social y capaz de responder a los desafíos que habían abierto las reformas iniciadas en la década del noventa⁴¹. Bajo su mandato, el país inició un proceso constituyente y aprobó su nueva Constitución.

El proceso de descentralización boliviano, que determina el ordenamiento actual de la gestión pública y la estructura del sector público, encuentra un primer momento en el paquete de reformas que se dieron en la década de 1990. En 1994 se aprobó la ley n° 1551, de Participación Popular, que estableció la descentralización a nivel local o municipal (de 24 municipalidades existentes se crearon 311), territorializando el poder estatal en un espacio para la planificación y la administración, reconociendo la jurisdicción de las municipalidades de la sección de provincia y descentralizando las competencias de poder. Dicha ley creó los municipios con presupuesto de coparticipación tributaria nacional, estableciéndoles un régimen financiero propio con porcentajes de distribución determinada, ampliando sus funciones y su capacidad recaudadora, transfiriéndoles parte de la infraestructura social⁴². La norma, que hacía de las municipalidades el eje de la participación popular, se complementaba con otras, entre las que destacaba la ley n° 1654, de Descentralización Administrativa (1995), que definía la descentralización a nivel departamental con la constitución de nueve prefecturas a las que se les asignaba presupuesto y definía competencias específicas de inversión en determinados sectores, aunque carentes de autonomía del gobierno central.

41 Al respecto, ver: Archondo, Rafael. "La ruta de Evo Morales". *Nueva Sociedad*, n.º 209. Caracas: Fundación Foro Nueva Sociedad, 2007. Ver también: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe Nacional Sobre Desarrollo Humano 2007*. El estado del Estado en Bolivia. La Paz: PNUD, 2007.

42 Fundación Jubileo. *Reporte Nacional sobre los procesos de reforma institucional durante y después del superciclo de los commodities*. Caso: Bolivia. La Paz: Fundación Jubileo, 2016.

Los limitados procesos de modernización y desarrollo intentados no lograron responder ni a las variadas formas culturales de Bolivia ni a los seculares niveles de desigualdad, pobreza y exclusión que la caracterizan desde su inicio republicano. Distintos factores adicionales como los altos índices de corrupción y exclusión social minaban entonces el sistema político. En este contexto y en medio de una significativa movilización social que tiene un hito inicial en la denominada “guerra del agua” (Cochabamba, 1999) contra la privatización de ese servicio, surgió un número significativo de movimientos sociales (mineros, cocaleros, campesinos indígenas, etc.), generándose una situación de creciente ingobernabilidad. Las diversas protestas que surgieron tenían tres demandas principales: la nacionalización de los hidrocarburos, la autonomía de las regiones –inicialmente impulsada por cuatro de ellas que buscaban ir más allá de la descentralización administrativa– y la exigencia de una nueva Constitución.

El segundo mandato de Sánchez de Lozada (2002-2003) terminó luego de la llamada “guerra del gas”, que se inició por la decisión de su gobierno de exportar gas natural por Chile. Las principales demandas de ese conflicto –no a la exportación hasta abastecer el mercado interno y precios bajos de la pretendida exportación (un dólar por 1000 BTU)– incorporaron la exigencia de convocar a una nueva Asamblea Constituyente⁴³. Tras la forzada renuncia del mandatario, su vicepresidente, Carlos Mesa, tuvo como objetivo central preservar la democracia y servir de puente a una situación nueva, viéndose forzado también a renunciar por su aislamiento en el Congreso, las presiones continuas de distintos movimientos que demandaban la autonomía de diversos departamentos y la presión sindical. En ese contexto, se multiplicaron distintos procesos deliberativos: el referéndum sobre la exportación del gas (2004), que determinó la recuperación de los hidrocarburos y de las acciones de la empresa estatal Yacimientos Petroleros Fiscales; la elección de prefectos departamentales (2005); el referéndum por las autonomías departamentales (2006); y la elección de representantes a la Asamblea Constituyente (2006).

El 2005 se aprobó una nueva Ley de Hidrocarburos que creó el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), recuperando un 32% del valor de la producción para el Estado, que se sumaba a la regalía. El mismo, distribuido a todos los niveles de gobierno y a todas las regiones, a diferencia de la regalía, asignada al departamento productor, permitió aprovechar los precios internacionales y contribuyó a que las finanzas públicas y la economía mejoren sustantivamente.

El 2006 se instaló la Asamblea Constituyente que, tras un proceso largo y conflictivo de tres años, aprobó el 2009 el nuevo texto. Uno de los temas más debatidos fue el de la autonomía, como proceso de profundización de la descentralización. La nueva Carta Magna estableció la autonomía de los gobiernos departamentales y municipales, las competencias de cada nivel de gobierno y le asignó al Estado la conducción de la planificación económica y social, así como la participación directa en la economía. Ese mismo año, los cinco departamentos restantes optaron por la autonomía. De esta manera, al año siguiente se aprobó la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, que mantiene el sistema de coparticipación de tributos y repite los mismos porcentajes de distribución

43 Al respecto, ver: Laserna, Roberto. *La trampa del rentismo*. La Paz: Fundación Milenio, 2002.

determinada por la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa de los 90, conservando los sistemas y procesos de administración y control, definidos y regulados por el nivel central.

Así, la autonomía quedó definida como la cualidad de una entidad territorial que implica la igualdad de rango constitucional entre entidades territoriales autónomas, la elección directa de sus autoridades, la administración de sus recursos, el ejercicio de facultades legislativa, fiscalizadora y ejecutiva para sus órganos de gobierno en el ámbito de su jurisdicción territorial, excluyendo de la facultad legislativa a la autonomía regional. En esa dirección se creó el Ministerio de las Autonomías, teóricamente para fortalecer a las autonomías departamentales, municipales y regionales⁴⁴, así como a las autonomías indígenas originarias y campesinas, de las que existen 11 actualmente.

El 2011 se aprobó la Ley de Clasificación y Creación de Impuestos, que en la práctica impide que los gobiernos subnacionales generen mayores recursos o se descentralicen algunos impuestos manteniendo la centralización del sistema tributario.

En lo que se refiere a la relación entre los sectores de minería e hidrocarburos, el proceso es bastante claro. Las decisiones sobre si se hace o no minería en un territorio corresponden al gobierno nacional, estando centralizado también el control de las operaciones y el proceso de consulta a las comunidades, como la reversión de yacimientos. La nueva Ley de Minería (2014) establece que los gobiernos autónomos departamentales y municipales no pueden constituir empresas mineras ni participar en ninguna de las actividades de la cadena de valor. En sentido estricto, lo único descentralizado es la regalía y la gestión de tales recursos. Se afirma de esta manera el carácter estratégico de la explotación de recursos naturales no renovables.

El caso de los hidrocarburos es similar. La centralización de la política hidrocarburífera se estableció en la Ley de Hidrocarburos (2005), se profundizó en el Decreto de su nacionalización (2006) y se consagró en la Constitución. Los niveles subnacionales de gobierno no son consultados sobre la definición de las áreas de explotación o los mercados de comercialización, limitándose su capacidad de decisión a la redistribución de los ingresos percibidos como regalía, al interior de cada departamento. Ante la disminución de precios, se han producido dos retrocesos: la decisión de que el gas licuado de petróleo que producen dos plantas (Río Grande y Gran Chaco) no estén sujetas a regalía, con lo que sus ingresos son del gobierno central y no se transfiere nada a las regiones (2013); así como la creación de incentivos a la inversión en exploración y explotación de hidrocarburos a partir de un fondo creado con recursos del IDH (12% antes de su distribución a los beneficiarios).

44 La autonomía regional se constituye por voluntad ciudadana de una región para la planificación y gestión de su desarrollo integral. Esta consiste en la elección de sus autoridades y el ejercicio de facultades normativas y administrativas, así como de fiscalización y ejecutivas, que le sean conferidas por norma expresa. La única constituida que existe es la del Chaco Tarijeño.

En este escenario, y ante la presión de distintos sectores, el 2015 se ha instalado una comisión intergubernamental para definir la metodología de un pacto fiscal, nudo gordiano de la descentralización en cualquier país.

La institucionalización de la participación ciudadana, como la descentralización, encuentra su antecedente más inmediato en la Ley de Participación Popular, que descentralizó la gestión pública a nivel municipal, creando un mecanismo tanto de participación como de control de la misma, diseñado territorialmente a partir de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB), que eran las juntas vecinales en los municipios urbanos, así como los pueblos indígenas y las comunidades campesinas en los municipios rurales. La participación se realizaba sobre los planes de desarrollo, los programas de operaciones anuales y los presupuestos, con énfasis en la participación y el control social del sector educación. Las OTB obtenían personería jurídica, la que les daba derecho a reunirse en comités de vigilancia que aprobaban los instrumentos ya señalados antes de su ejecución.

La Constitución del 2009 establece que el pueblo soberano participa en el diseño de las políticas públicas a través de la sociedad civil organizada, estableciendo que la determinación del gasto y de la inversión pública se realizara a través de mecanismos de participación ciudadana y de planificación técnica y ejecutiva estatal. La Ley Marco de Autonomías (2010) se pronuncia apenas, y de manera muy general, sobre la gestión participativa, limitándose al ámbito de los gobiernos subnacionales y dejando en suspenso la ley de 1994, estableciendo que los gobiernos subnacionales deben desarrollar el marco de la participación y el control social en sus estatutos autonómicos y en sus cartas orgánicas.

El 2013 se aprobó la Ley de Participación y Control Social que avanzó en la definición, fines, atribuciones y derechos de la sociedad civil organizada para la participación y el control social, reiterando la responsabilidad de las autonomías en la materia. En sentido estricto, los avances en este proceso son muy lentos, posiblemente porque, a diferencia de lo que ocurre en otros países de la región, partieron siempre desde el gobierno sin ningún correlato claro en las dinámicas de la sociedad⁴⁵.

Al respecto de la consulta previa, hay que recordar que el país ratificó su firma del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) mediante ley del año 1991. La Ley de Hidrocarburos (2005) reconoce que las comunidades y pueblos campesinos, indígenas y originarios, deben ser consultados de manera previa, obligatoria y oportuna cuando se pretenda desarrollar cualquier actividad hidrocarburífera, estableciendo dos momentos: previamente a la licitación, autorización, contratación, convocatoria y aprobación de las medidas, obras o proyectos; y previamente a la aprobación de los Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental. El Reglamento de Participación y Consulta Previa (2007) estableció que es el Ministerio de Hidrocarburos y Energía la autoridad

45 Fundación Jubileo. *Reporte Nacional sobre los procesos de reforma institucional durante y después del superciclo de los commodities*. Caso: Bolivia. La Paz: Fundación Jubileo, 2016.

competente para el proceso de consulta en actividades hidrocarburíferas, mientras que el Ministerio de Medio Ambiente y Agua es la autoridad ambiental competente que entrega la licencia ambiental luego de la consulta, correspondiéndoles a ambos conducir los procesos de consulta y participación.

En el caso de la minería, conviene recordar que en Bolivia los pueblos originarios son mayoritarios y ocupan buena parte del territorio nacional, además de ser parte de las operaciones mineras desde hace siglos. La Ley Marco Ambiental (1992), su reglamento (1995) y la reglamentación específica de minería (1997), normalizaron la consulta a las comunidades como requisito para otorgar la licencia ambiental. Aunque la Constitución la contemplaba, transcurrieron cinco años para que sea operativa, porque las cooperativas mineras se resistían a la licencia social que debía resultar de un acuerdo con los propietarios en los territorios, sin intervención del Estado, con la conflictividad consiguiente.

Finalmente, la Ley de Minería (2014), hace operativa esta consulta y establece sus procedimientos, encargándole a la Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera la responsabilidad de convocar, dirigir y formalizar la consulta a las comunidades, aunque la limita a la fase de exploración.

En materia de institucionalidad ambiental, como otros países de la región, se establecieron estructuras estatales para enfrentar los retos que aparecían en el orden mundial y que terminaron de explicitarse en la Cumbre de la Tierra (1992). Entre 1988 y 1996 se realizaron ajustes institucionales sectoriales; en 1990 se aprobó la Ley de Defensa Ecológica y el Decreto Supremo que establece la pausa ecológica histórica (paralizando las concesiones forestales para promover el manejo adecuado de los bosques y mantener los ríos y arroyos). En 1992, y tras un proceso relativamente participativo, se aprobó la Ley Marco Ambiental, con un enfoque de desarrollo sostenible, que comprendió los ámbitos de los recursos naturales renovables y la gestión de impactos ambientales, estableciendo instituciones y regulaciones sobre áreas protegidas, ordenamiento territorial, planes de uso de suelo municipales, etc., descentralizando la gestión ambiental. El reglamento de dicha ley (1995) adelantó algunas regulaciones para la participación en la gestión ambiental.

En 1997, el Reglamento Ambiental para Actividades Mineras desarrolló un conjunto de medidas para preservar el medio ambiente. El 2003 se establecieron los estudios de impacto ambiental, mientras que el 2005, la Ley de Hidrocarburos, estableció que dichas actividades se sujetan en lo relativo al ambiente a la Ley del Medio Ambiente y sus reglamentos, la Ley Forestal, el régimen de áreas protegidas y a los convenios internacionales ambientales especiales. Dicha norma estableció que para cada contrato petrolero existirá un comité de monitoreo socio-ambiental del área para implementar acciones que potencien los impactos positivos y mitiguen los negativos en la zona. En la práctica, dichos comités no llegaron a implementarse.

La Constitución del 2009 incorporó el derecho de todas las personas a un medioambiente saludable, protegido y equilibrado, y su facultad para ejercer acciones legales en su defensa, estableciendo que es deber del Estado y de la población, conservar, proteger y aprovechar sustentablemente los

recursos naturales y la biodiversidad, tanto como mantener el equilibrio del medioambiente. La Carta Magna reconoce el derecho a la participación en la gestión ambiental, así como a la consulta y la información previa sobre las decisiones que puedan afectar la calidad del medioambiente. Ese mismo año se creó el Ministerio del Medio Ambiente y el Agua, encargándosele desarrollar y ejecutar políticas públicas, normas, planes, programas y proyectos, para la conservación, adaptación y aprovechamiento sustentable de los recursos ambientales, así como el desarrollo de riego y saneamiento básico con enfoque integral de cuencas, preservando el medioambiente y garantizando el uso prioritario del agua para la vida, respetando usos y costumbres.

No obstante sus debilidades, la institucionalidad construida en Bolivia durante el superciclo expresaba la voluntad política planteada en la Constitución. Sin embargo, a pesar de su retórica antineoliberal y de protección de la Madre Tierra, con la caída de los precios de los *commodities* han empezado a observarse retrocesos en la materia en el país altiplánico. El 2013, el gobierno anunció su decisión de abrir las áreas protegidas a la actividad hidrocarburífera, anunciando una nueva frontera petrolera que se superponía sobre 11 de las 22 áreas protegidas existentes en el país. En esa dirección del DS 2195 (2014) limitó la libre determinación de los pueblos indígenas, su facultad de aplicar normas propias y su organización territorial y de conducción, mediante la otorgación de compensación por impactos ambientales en sus tierras. Ese mismo año, la Ley de Minería y Metalurgia facilitó el uso y aprovechamiento del agua y limitó la consulta a la fase de explotación.

El 2015, el DS 2298 redujo a un mero trámite administrativo la consulta a los pueblos indígenas para actividades petroleras y el DS 2366 vulneró las áreas protegidas y modificó su estructura al establecer que el descubrimiento de cualquier yacimiento con características de comercialización en un área protegida le permite a la empresa demandar la reconfiguración de las características internas del parque.

El caso de Colombia

Con un largo periodo de estabilidad democrática, aunque atravesada por un cruento y prolongado conflicto interno, Colombia transitó al superciclo tras la aprobación en 1991 de una Constitución "liberal, progresista, multiétnica, diversa y pluralista"⁴⁶ que distribuyó equitativamente el poder entre las tres ramas del poder público, afirmando la modernización y democratización de un Estado fuerte, con nuevas entidades de control y justicia, una sociedad organizada y movilizadora, y una economía relativamente diversificada y bastante abierta.

La implementación de la reforma descentralista se relacionó en el país con el agotamiento del modelo bipartidista que lo caracterizó, la amenaza del desborde del narcotráfico y el descontento

46 Foro Nacional por Colombia. *La herencia del superciclo de precios de las materias primas en la institucionalidad del sector extractivo en Colombia*. Bogotá: Foro Nacional de Colombia, 2016.

de la sociedad que demandaba cambios en el manejo de la administración pública. Así, en 1986 se aprobó la elección de alcaldes y la realización de consultas, iniciando el proceso con el traslado de funciones y competencias a las municipalidades y, en menor medida, a los departamentos. La Constitución de 1991 consagró un Estado descentralizado y fortaleció la autonomía territorial consagrando la elección de alcaldes y gobernadores y fortaleciendo la participación política a través de las asambleas departamentales, los concejos municipales y las juntas administradoras locales, además de crear los mecanismos necesarios para el ordenamiento territorial.

Este proceso se fortaleció en 1994 con la Ley de Planeación (que estableció la elaboración participativa de los planes municipales y departamentales) y la Ley de Ordenamiento Territorial de 1997, consagrando una concepción que se encuentra en la base de la gestión pública colombiana. Esta iniciativa, sin embargo, contrastaba con la tensión implícita en una Constitución garantista de derechos sociales y un modelo económico de corte neoliberal, que tiene mayor fuerza en el caso de la minería y los hidrocarburos, más aún en el contexto del superciclo.

En este, la necesidad de atraer inversión extranjera directa e impulsar el sector extractivo para el crecimiento económico llevaron a la Ley del Código de Minas (2001), en donde se reafirmó el papel del gobierno nacional en la decisión, regulación y concesión, desconociendo a las entidades subnacionales que, por su normativa anterior, tienen como responsabilidad principal el ordenamiento territorial y el trabajar con el gobierno en la promoción y control de las políticas dirigidas a la minería y los hidrocarburos. Como es obvio, en la tensión generada en el proceso, se centralizaron decisiones y se debilitaron las entidades de control porque los mandatarios locales, que tienen a su cargo la vigilancia de las prácticas y los impactos sociales, económicos y ambientales que generan los operadores públicos y privados en sus territorios, además de promover la consulta previa para los proyectos en zonas étnicas y definir los parámetros para la negociación de la licencia ambiental y social, carecen de las herramientas y las capacidades requeridas para tales fines.

Así, entre el 2001 y el 2006 se fue instalando una lógica de violación de la autonomía territorial, establecida por la Constitución, que se expresó en la promulgación de decretos en materia de minería e hidrocarburos sin el necesario debate público y el debilitamiento paulatino de los instrumentos de coordinación y articulación entre niveles de gobierno. Distintas sentencias de la Corte Constitucional colombiana así lo evidenciaban⁴⁷. En esos años, y como parte del impulso al sector extractivo, el 2003 se creó la Agencia Nacional de Hidrocarburos, asignada al Ministerio de Minas y Energía, para alentar la modernización del sector petrolero.

A partir del 2007, aprovechando los precios internacionales, Colombia determina en la práctica que las actividades en minería e hidrocarburos lideren el crecimiento económico del país. En esa dirección, reorganizan su estructura institucional y crean nuevas agencias públicas a partir del

47 Foro Nacional por Colombia. *La herencia del superciclo de precios de las materias primas en la institucionalidad del sector extractivo en Colombia*. Bogotá: Foro Nacional de Colombia, 2016.

Plan Nacional de Desarrollo Minero del año 2006, iniciando un proceso que flexibilizó aún más el Código Minero (ley 1382 del 2010) y que modificó la estructura del Ministerio de Minas y Energía, asignándole la responsabilidad de formular, dirigir, adoptar y coordinar todas las políticas, planes y programas vinculados al sector a través de la ley 1440 (2011).

Para formular e implementar la política minera y de hidrocarburos adoptada, el 2012 se estableció la existencia de entidades adscritas y vinculadas: las primeras, asesoran y dan apoyo técnico para el fomento y la organización de la actividad, además de implementar las decisiones en asignación de proyectos, formalización de la pequeña y mediana producción y levantamiento de información geológica y de planeación; las segundas, entre las que se encuentran ECOPETROL y las generadoras eléctricas, tienen autonomía presupuestal, aunque cuentan con participación del Ejecutivo, quien interviene en su estrategia operativa.

En este proceso, la estrategia centralista que suponen muchas de estas medidas, afecta directamente a los municipios, como ocurriera con el Decreto 2691 (2014), que les da a las autoridades locales un plazo muy corto para presentar sus estudios sobre los efectos posibles del desarrollo de proyectos extractivos en sus territorios, cumpliendo formalmente con una decisión de la Corte Constitucional en defensa del principio de autonomía territorial, pero vaciándola de contenido por la incapacidad técnica y financiera de aquellos para su cumplimiento en el plazo estipulado. Dicha estrategia se extiende a los instrumentos de política pública, como el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, que genera mecanismos como la “ventanilla express” (para agilizar los trámites mineros y ambientales), la disminución del plazo de respuesta y revisión de contratos y concesiones, los descuentos tributarios y la prórroga en el pago del canon de superficie, así como distintas figuras de operación condicional.

Desde el punto de vista fiscal, la estrategia colombiana contempló exenciones y descuentos a la inversión privada como condición para la captura de la renta para movilizar al sector, incluyendo la deducción de impuestos por el pago de regalías (2005) y su eliminación en la remesa de utilidades (2006). La creación del Sistema General de Regalías (2011) contribuyó a la centralización de la renta: la administración de recursos se concentró, implicando la disminución de las regalías asignadas directamente a los territorios; un porcentaje de estas fue asignado al fondo de ahorro y estabilización que maneja el Ministerio de Hacienda, que en la práctica sirve para cubrir el déficit fiscal generado por el fin del superciclo y se incorporó a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, integrados por alcaldes y gobernadores (encargados de definir los proyectos financiados con las regalías), la representación del nivel nacional, que así, incide en la asignación de recursos.

En síntesis, es claro que la descentralización colombiana ha entrado en conflicto y se ha visto debilitada por el superciclo, más aún en su caída, dado que las actividades extractivas y el Estado en su decisión de promoverlas encuentran en las funciones y competencias de ordenamiento territorial factores de “retraso” o simplemente de “traba” para su desarrollo, generándose distintos conflictos porque mientras el Ejecutivo defiende una política de grandes proyectos extractivos que generen renta para el bienestar de la población, en la mayoría de departamentos y municipios con

potencial en estos recursos se experimenta la superposición de acciones institucionales, el pobre control estatal en el territorio, la multiplicación de actores con intereses encontrados, la debilidad de los espacios de diálogo existentes y el crecimiento de la minería informal e ilegal

La institucionalización de la participación ciudadana fue otra de las estrategias de democratización del régimen colombiano y su búsqueda de una nueva legitimidad en los años ochenta. Alentada por la movilización social y la demanda de la población localizada en las zonas periféricas del país mediante los denominados “paros cívicos regionales”, en 1980 se dieron los primeros pasos en esa dirección mediante distintas normas que la incorporaron en los planes de desarrollo urbano y en varias decisiones en materia ambiental en el nivel municipal. En 1986, las nuevas normas en materia municipal reglamentaron el funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales y crearon algunos mecanismos como la consulta popular municipal y la participación de los usuarios en algunos servicios públicos domiciliarios.

La Constitución de 1991 elevó la participación ciudadana a rango constitucional, estableciéndola como derecho ciudadano fundamental y como principio de la organización y funcionamiento del Estado. En 1994 se aprobó la Ley Estatutaria de Participación Ciudadana y se le encargó el diseño de la política al Ministerio de Gobierno, hoy del Interior, que entre otras cosas creó el Fondo de Participación Ciudadana para promoverla y fortalecer la ciudadanía a través de proyectos financiados. Esta amplia oferta alentó una “cascada” legislativa de más de 50 normas aprobadas entre 1993 y el 2000 en materias de planeación socioeconómica y ordenamiento territorial, diseño de políticas públicas, presupuesto participativo y monitoreo ciudadano de los resultados de la gestión pública.

Ese interés se agotó a inicios del 2000, cuando los diversos espacios generados mostraban señales de burocratización e ineficiencia para canalizar los intereses de diversos sectores ciudadanos, alejándose de los grupos a los que representaban, viéndose desplazados por las vías alternativas y no formales que la ciudadanía empezó a construir de manera desigual para relacionarse con las autoridades públicas⁴⁸. Estas formas no institucionales de participación suplieron el desgaste de las formas normadas como los Consejos Consultivos de Ordenamiento Territorial (creados en 1997) y los Consejos de Planeación (establecidos en 1994), obligando a revisar el marco vigente para darle nuevo aire a la política. Así, el 2011 se creó el Viceministerio de Participación Ciudadana como parte de la reforma del Ministerio del Interior.

Más importante aún, lideradas por el Foro Nacional por Colombia, más de 450 organizaciones de la sociedad civil, gremios empresariales y algunas entidades estatales, impulsaron la reformulación del marco normativo. Al respecto, el 2012 el Congreso expidió una nueva ley, que finalmente fue sancionada el 2015. Entre sus principales elementos destacan la obligación de los tres niveles del Estado de incluir en sus planes de desarrollo medidas específicas para promover la

48 Velásquez, Fabio y González, Esperanza. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona, 2003.

participación ciudadana; la redefinición del carácter, los requisitos y los procedimientos para el uso de sus mecanismos; la inclusión de la rendición de cuentas y el control social como componentes fundamentales; la creación de institucionalidad para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la política pública para promover la participación ciudadana; el fortalecimiento de la planeación y los presupuestos participativos como escenarios de incidencia de la gestión pública; etc.

La participación ciudadana en el sector extractivo ha sido siempre débil, institucionalmente hablando, dado que, como ya fuera señalado, el gobierno controla todos los eslabones en la cadena de valor, excluyendo a la población de las decisiones en la materia. Ello, a pesar de que el marco legal vigente incluye desde 1991 la consulta previa y las audiencias públicas, creadas por la Ley Ambiental de 1999, además de la consulta popular reglamentada por la Ley 1757 del 2015 y las “alianzas de prosperidad” (instancias de diálogo entre ciudadanía, administración municipal, gobierno nacional y empresas que desarrollen proyectos extractivos para concertar y seguir el manejo del impacto de proyectos minero energéticos en el ámbito municipal), establecidas por la misma ley.

En sentido estricto, no obstante, la incorporación del Convenio 169 en la legislación colombiana desde 1990, las normas sucesivas no definieron ni condiciones ni procedimientos para la consulta previa. Recién a partir de una directiva presidencial del 2010 se definió el protocolo a seguir para su implementación. No obstante, el Estado, a través de sus agencias, desconoce la presencia de comunidades en territorios reivindicados por ellas, la información que se les brinda es precaria, siendo la responsabilidad de las consultas “tercerizada” a privados, terminando por convertirse así en una formalidad, crecientemente percibida por el gobierno como un obstáculo para el desarrollo, coincidiendo con sectores empresariales que la encuentran como un requisito incómodo que les genera costos mayores.

Contradictoriamente, la aprobación final de la Ley 1757 genera un volumen significativo de estructuras de oportunidad para la participación en la vida pública, en especial en las decisiones referidas al sector extractivo, incluyendo la mejora de los requisitos para el uso de los mecanismos y sistemas de participación, incluyendo la consulta previa. A ello hay que añadir que los acuerdos sobre el fin del conflicto armado con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) suponen retos grandes en relación al desarrollo de la actividad extractiva por la coincidencia en territorios con explotación de recursos naturales no renovables, de actores armados.

Finalmente, en lo referido a la institucionalidad ambiental, el primer hito significativo es la Constitución de 1991, apodada como “verde” por incluir un enfoque ambiental y ecológico en 50 artículos e incorporar la perspectiva del desarrollo sostenible como forma de desarrollo. En línea con el nuevo contrato social y con la Declaración de Río de 1992, al año siguiente se aprobó la Ley General Ambiental colombiana y se creó el Ministerio del Medio Ambiente que reemplazó al Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente. Complementariamente, la norma creó también el Sistema Integral Nacional Ambiental (SINA) para poner en marcha los principios generales ambientales, así como las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR),



encargadas de administrar el medioambiente y los recursos naturales dentro de sus jurisdicciones. De la norma se derivaron tres instrumentos que resultaron significativos: el Estatuto de Uso del Suelo, la formulación de la política de asentamientos humanos y la expansión urbana en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Económico, y la reglamentación del sistema⁴⁹.

El 2002, acicateado por la crisis financiera que vivió Colombia entre 1998 y el 2001, el gobierno colombiano decidió agrupar los temas de vivienda, saneamiento básico, agua potable y medioambiente, creando el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, lo que relegó la dimensión ambiental, dedicándose el sector a vivienda y desarrollo territorial para cumplir con las metas del Plan de Desarrollo Nacional del gobierno e impulsar el crecimiento económico.

El consiguiente debilitamiento del SINA afectó particularmente a las CAR, que vieron disminuidos significativamente los recursos para el cumplimiento de sus funciones, en especial las referidas a la entrega de licencias ambientales y la evaluación, seguimiento, control y fiscalización ambiental de las actividades mineras e hidrocarburíferas. Por lo demás, el 2003 el financiamiento de dicho ministerio cayó en más de la mitad, destinándose únicamente la quinta parte de su presupuesto a la función ambiental. A fin de cuentas, el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 buscaba atraer la inversión extranjera a la actividad petrolera y agilizar los trámites a los inversionistas mineros.

En ese marco, con el incremento del precio de los *commodities* se otorgaron indiscriminadamente títulos mineros que no cumplieron con los requisitos mínimos en materia de regulación ambiental, incrementándose el número de solicitudes hasta el 2011. El Código de Minas del 2001, ya mencionado, además de romper la estructura de la descentralización, definía reglas propias para el manejo de la gestión ambiental, introduciendo excepciones claras para que la conservación del ambiente no fuera obstáculo para el desarrollo minero. En este escenario, la institucionalidad ambiental se vio fuertemente afectada por su constante debilitamiento, al mismo tiempo que por la expansión acelerada de la minería y de la energía. Así, aunque el Plan Nacional de Desarrollo apuntara ese año a hacer de la minería y la energía las locomotoras del crecimiento colombiano, el presidente Juan Manuel Santos, en el marco de la Ley 1444 (2011), obtuvo facultades extraordinarias para modificar la estructura de la administración pública, volviendo entonces al Ministerio del Ambiente y el Desarrollo Sostenible, separado del de Vivienda, Ciudad y Territorio, que mantuvo la potestad de manejar el tema del agua.

A pesar del optimismo generado y de la creación de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –con competencia sobre toda la actividad petrolera y los macroproyectos mineros–, así como de la exclusión de los páramos para la actividad minera, los avances no se produjeron. La Ley 1753 (2015) del nuevo Plan de Desarrollo Nacional apuesta por los Proyectos de Interés Nacional Estratégicos (infraestructura, hidrocarburos, minería y energía) para impulsar el desarrollo. En ese contexto, ya

49 Guhl, E. y P.Leyva: La gestión ambiental en Colombia, 1994-2014: ¿un esfuerzo insostenible?, Friedrich Ebert Stiftung y Foro Nacional Ambiental, Bogotá, 2015.

el 2014 se aprobó el Decreto Supremo 2041 que flexibiliza los tiempos y trámites para las licencias ambientales, generándose mecanismos como el ya mencionado de las “licencias express”.

Observando la evolución de la institucionalidad ambiental se constata que si en un primer momento la gestión ambiental logró posicionarse como un atributo importante para el desarrollo del país, pronto, desde el inicio del primer gobierno del presidente Álvaro Uribe, las prioridades cambiaron y la necesidad de un crecimiento económico desplazó la consideración de un desarrollo cuidadoso con el entorno y sostenible.

El caso de Chile

Chile es un país de muy larga tradición minera, fuertemente concentrada en la explotación del cobre. La caída de la dictadura de Augusto Pinochet supuso el retorno del país a la democracia de forma negociada, heredando una Constitución (1980) fuertemente condicionada. El país llegó al superciclo con un Estado fuerte y altamente centralizado; una economía abierta y en crecimiento, con tempranos avances en tratados de libre comercio que mantuvo su estructura anterior; una sociedad “contenida” en su movilización, pero relativamente organizada; y un sistema de partidos en redefinición, pero con importante capacidad para construir alianzas fuertes.

La descentralización es un cambio aún lejano en el país que es un ejemplo paradigmático de la centralización extrema a nivel administrativo organizacional. Se trata de un Estado democrático, unitario y presidencialista, cuya administración, constitucionalmente definida, es funcional y territorialmente descentralizada y desconcentrada, estructurándose a través de una administración central, encabezada por el presidente, los ministerios y las secretarías regionales ministeriales, nombradas por el mandatario de una terna propuesta por el intendente, actuando como colaboradores de éste, y representantes del sector en la región.

De acuerdo a la Constitución, para el gobierno y la administración del Estado, el país se divide en regiones (DL 575 de 1974), estas en provincias, que a su vez lo hacen en comunas. Los gobiernos regionales administran la región y tienen por misión el desarrollo social y económico, estando conformados por el intendente y el Consejo Regional. El primero, es el representante directo del presidente en el territorio y el órgano ejecutivo del gobierno regional, presidiendo el Consejo Regional, que es un órgano normativo, resolutivo y fiscalizador en el ámbito de competencia del gobierno regional. Dicho consejo está integrado por consejeros regionales elegidos directamente en la circunscripción desde el 2013. Hasta entonces, los consejeros eran elegidos por los regidores de las comunas, constituidos en colegio electoral provincial.

En cada provincia hay una gobernación que es un órgano desconcentrado del intendente, a cargo de un gobernador, nombrado por el presidente, con el encargo de supervigilar los servicios públicos en la provincia, de acuerdo a las instrucciones del intendente. A la base del diseño se encuentran las comunas, que son administradas por la municipalidad, que tienen como

finalidad satisfacer las necesidades de la comunidad local y se rigen por la Ley Orgánica de Municipalidades (2006), estando constituidas por el alcalde y los regidores, que son elegidos directamente en cada comuna.

A lo largo del superciclo de las extractivas, esta institucionalidad no ha sufrido mayores cambios. El 2007, mediante sendas leyes se crearon dos nuevas regiones y, posteriormente, el 2013 se aprobó la ley que establece la elección directa de los consejeros regionales, quienes pueden aprobar o modificar los proyectos y propuestas del intendente de planes, estrategias de desarrollo, presupuesto del gobierno regional y la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que corresponde a la región. Dicho fondo es un programa de inversiones públicas con fines de compensación territorial que se destina a acciones de infraestructura social y económica. Ese mismo año se eligió por primera vez a los consejeros regionales.

Más recientemente (2014), la presidenta Michelle Bachelet, mediante decreto, creó la Comisión Asesora de Descentralización y Desarrollo Regional, con el encargo de elaborar un plan nacional de descentralización. El informe propone definir al Estado como descentralizado, con elección de las autoridades regionales, la transferencia de competencias, programas y servicios; la creación de un sistema de administración de áreas metropolitanas, una ley de rentas regionales, la constitución de un fondo de convergencia para la equidad interregional; la formación de sistemas regionales de capital humano, el fortalecimiento de la institucionalidad pública regional y de la democracia regional y local, así como el estímulo a la participación ciudadana. En otras palabras, recorrer el camino que ya hicieron o tienen en marcha sus pares en América Latina.

Como es obvio, estos tímidos cambios no guardan relación directa con el superciclo, pero se ven si presionados por demandas históricas de descentralización que se han expresado en los últimos años en distintas movilizaciones que exigen mayor autonomía regional (Magallanes, 2011; Aysen, 2012), mayores recursos y mejores servicios públicos (Arica, Chaitén, Chiloé, etc.), así como un mejor reparto a las regiones productoras de la renta que se obtiene del cobre (Calama y las regiones y comunas del norte del país). Es en parte de estas demandas donde se observa el vínculo que no se encuentra en los modestos cambios institucionales emprendidos⁵⁰.

En respuesta a algunas de estas demandas y como mecanismo de compensación para los territorios y sus comunidades, el Ejecutivo chileno presentó un proyecto de ley que destinaba recursos para crear un Fondo de Desarrollo del Norte y de las comunas mineras de Chile (FONDENOR), para ser otorgado durante 13 años a aquellas comunas mineras con ingresos por patentes mineras superiores al 2.5% del total anual de sus ingresos propios permanentes, que sean de libre disposición para proyectos de inversión que tengan las evaluaciones pertinentes. A la fecha, el proyecto se muestra paralizado, evidenciando el desinterés de parte importante de los actores involucrados, pero también la falta de fuerza de las organizaciones de los territorios demandantes.

50 Martínez, Ignacio y Liberona, Flavia. *Reporte nacional sobre los procesos de reforma institucional durante y después del superciclo de los commodities*. Santiago de Chile: Fundación Terram, 2016.

En materia de participación ciudadana la situación no es muy distinta. La Ley de Bases Generales del Medio Ambiente (1994) es la primera que establece a nivel normativo la noción de participación ciudadana al basarse en un conjunto de principios entre los que se encuentra el participativo. Dicha norma les da a las organizaciones ciudadanas la posibilidad de hacer observaciones a los estudios de impacto ambiental en el proceso de autorización ambiental, las que serán ponderadas por la autoridad, aunque carecen de carácter vinculante. La norma también creó los llamados Consejos Consultivos (formados por representantes del empresariado, los trabajadores, las ONG, académicos y el gobierno), a nivel nacional y regional, con la función de representar a la sociedad civil en una serie de materias ante las principales autoridades ambientales.

Aunque lentamente, se fue generando una mayor voluntad para abordar la participación ciudadana como una política de Estado. El año 2000, el presidente Ricardo Lagos constituyó el Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil, que tuvo como fin elaborar un informe que señalara medidas para darles un nuevo rol a las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo del país, comprometiéndose el gobierno a crear un marco jurídico para facilitar su funcionamiento, crear fondos especiales para financiarlas y otras medidas que ayuden a su integración.

La presidenta Bachelet (2006), por su parte, presentó la llamada agenda participativa que contemplaba distintas acciones para promover la participación, el ejercicio de los derechos ciudadanos, la asociatividad y el respeto a la diversidad, a través de la gestión pública participativa, el acceso ciudadano a la información pública oportuna y la no discriminación. Para avanzar en esa dirección, la mandataria dio un instructivo insistiendo en la necesidad de establecer una norma general de participación ciudadana y crear consejos de la sociedad civil que acompañen los procesos de decisión de los servicios públicos. Finalmente, el año 2011 se aprobó la Ley sobre Asociaciones y Participación en la Gestión Pública y Consejos Consultivos de Sociedad Civil.

Antes, el 2010, como parte de la nueva institucionalidad ambiental que se creaba mediante ley, se amplió la participación ciudadana sobre las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) que estén en evaluación, estableciendo la posibilidad de presentar observaciones a los proyectos que se considere que generan cargas ambientales para las comunidades próximas. Sin embargo, esta participación debe ser solicitada por lo menos por dos organizaciones porque no opera automáticamente. La norma incorpora las evaluaciones de impacto social para proyectos y actividades y establece la evaluación ambiental estratégica para planes y programas a través de audiencias públicas. El Estado está obligado a facilitar la participación y la autoridad ambiental está obligada a considerar las observaciones y pronunciarse fundadamente. Las evaluaciones de impacto social y las declaraciones de impacto ambiental permiten reclamo si las observaciones no fueron registradas.

En relación a la consulta previa, el Congreso chileno aprobó (2007) la ratificación del Convenio 169, que finalmente entró en vigencia el año 2009. Como el país no contaba con los mecanismos para llevar a cabo la consulta, optó por uno transitorio, promulgando un decreto del Ministerio de Planificación y Cooperación para regular la consulta mediante un reglamento (2009) que restringía



los alcances del Convenio y excluía los proyectos de inversión desarrollados en tierras indígenas del proceso de consulta, estableciendo que éstos se someterían a los procedimientos de consulta o participación contemplados por el sector respectivo. A partir de ese instante se generaron y judicializaron distintos conflictos, inicialmente desestimados por la justicia, que más recientemente empieza a cambiar de comportamiento.

El 2011, el presidente Piñera anunció un nuevo instrumento que incluía un nuevo reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y la regulación normativa del procedimiento de consulta, que tuvo que ser suspendido por el rechazo que generó. El 2012 se aprobó el reglamento del SEIA, que establece una regulación específica de la consulta indígena al momento de evaluar proyectos de inversión dentro del mencionado sistema. Posteriormente, el 2014, el Ministerio de Desarrollo Social publicó un decreto que regula el procedimiento de la consulta indígena. Ambas normas, que están vigentes, se alejan de los estándares mínimos exigidos por el Convenio 169. En el primer caso, se limita la aplicación de la consulta solo a determinados casos asociados a impactos significativos que resulten de proyectos de inversión en territorios indígenas; en el segundo, se establece que solo estarán sujetas a consulta las medidas que sean causa directa de un impacto significativo y específico sobre los pueblos indígenas, en su calidad de tales.

La institucionalidad ambiental chilena encuentra un primer hito en la Ley General de Bases del Medio Ambiente (1994), que tiene como antecedente la creación por decreto de la Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA), que tuvo composición interministerial con el propósito de hacer estudios, propuestas, análisis y evaluación de todas las materias relacionadas con la conservación y la protección del medioambiente (1990). El secretario técnico de dicha comisión fue el encargado de formular la Ley de Bases, finalmente aprobada.

El instrumento más importante que contenía la norma era la creación del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental para proyectos de inversión, que obligaba a la mayor parte de inversiones que podían generar impacto ambiental a someterse a un proyecto de calificación ambiental. El retraso en la aprobación del reglamento del Sistema permitió un giro en la aplicación de la ley a favor de la inversión sin un claro resguardo ambiental. La CONAMA, que era el órgano rector de las políticas y la normativa ambiental, no tuvo capacidad para gestionar distintos conflictos que se sucedieron entre el 2002 y el 2006.

Las debilidades de la institucionalidad existente determinaron que la evaluación de desempeño ambiental del país hecha por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) - Cepal, antes del ingreso de Chile a la OCDE, fueran bastante críticas, en especial en relación a los estudios de 'impacto ambiental. La combinación de la tensión ambiental que vivía Chile y el mencionado informe, alentaron la reforma de la institucionalidad ambiental.

El gobierno logró presentar su proyecto el año 2008. La negociación de la reforma estuvo plagada de presiones y negociaciones, aprobándose, finalmente (2010), la creación de tres instituciones: el Ministerio del Medio Ambiente, la Superintendencia de Medio Ambiente (SMA) y el Servicio de

Evaluación Ambiental. Junto con el mencionado ministerio, la ley creó el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, que preside el ministro del Ambiente e incorpora a varios ministros, incluyendo al de Energía, Minería y Planificación y Economía, entre otros, como un órgano deliberativo de la política pública y la regulación general en materia ambiental, con el encargo de proponerle al presidente las políticas para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales y los criterios de sustentabilidad en las políticas.

La nueva institucionalidad se completó con la creación de los Tribunales Ambientales (2012), entes jurisdiccionales especializados e independientes bajo supervigilancia de la Corte Suprema, que resuelven los reclamos contra las resoluciones de la SMA, de los decretos que establezcan normas de calidad y emisión, que declaren zonas latentes o saturadas, que establezcan planes de prevención o descontaminación, además de resolver demandas por daño ambiental. Hay que señalar que la SMA no entró en funcionamiento hasta la creación de los Tribunales Ambientales, porque ese fue el acuerdo político que permitió la aprobación de la nueva institucionalidad, como parte de las presiones de distintos *lobbies* que apoyaron al presidente, quien el 2013 creó el Comité de Agilización de Inversiones, cuyo rol fue el de priorizar los proyectos a aprobar en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

En resumen, un recorrido complejo en el que se evidencian las tensiones entre el poder económico y una institucionalidad ambiental efectiva. Tensiones presentes a lo largo de todo el proceso, antes y durante el superciclo, que se acentúan cuando este empieza a llegar a su fin.

El caso de Ecuador

Ecuador, luego de su retorno a la democracia a fines de los 70, vivió un largo período de inestabilidad política que se inició en 1996, fuerte populismo económico, además de una crisis que terminó con la dolarización de su moneda (2000), el agotamiento de su sistema de partidos, un proceso intenso de movilización social y distintos golpes de Estado, incluyendo la denominada “revuelta de los forajidos”, llegando así al superciclo en medio de una gran incertidumbre y un importante descontento social.

La descentralización ecuatoriana se inició con la nueva Carta Magna. Según la Constitución del 2008, Ecuador es una república unitaria y centralizada con una división político administrativa que comprende provincias, cantones y parroquias. De acuerdo con ella, las provincias pueden agruparse para formar regiones autónomas; cada una tiene un gobernador elegido por votación popular y un gobierno provincial integrado por todos los alcaldes de la provincia (o un concejal delegado). A su vez, los cantones se dividen en parroquias, que pueden ser urbanas o rurales; las rurales tienen un alcalde y un gobierno municipal, elegido por voto popular. El conjunto de parroquias se organiza bajo la forma jurídica de la municipalidad, que es la autoridad jurisdiccional del cantón en asuntos administrativos; su poder ejecutivo es el gobierno parroquial y el presidente del mismo, todos elegidos por voto popular, mientras su legislativo es la asamblea parroquial, cuyos vocales también son elegidos por voto popular.



Esta organización territorial fue regulada por el Código Orgánico de Organización del Territorio, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010), que regula las funciones de todos los gobiernos autónomos descentralizados del país. Además de los cuatro niveles, existen tres tipos de regímenes especiales: el Consejo de Gobierno de la provincia de Galápagos, los distritos metropolitanos y las circunscripciones territoriales especiales indígenas, afroecuatorianas y montubias, de acuerdo a las necesidades de conservación ambiental, étnico culturales y de tamaño de población. Las regiones aún no se han conformado efectivamente, teniendo plazo hasta el 2018 según la norma.

Con la aprobación del COOTAD se establecieron las competencias para cada nivel subnacional de gobierno, con algunas competencias exclusivas para cada uno. Así tenemos que las regiones son las encargadas de articular y coordinar el trabajo en cada uno de los niveles de gobierno, para que este alineado con el del gobierno central; las provincias tienen competencias similares en la coordinación de los cantones y las juntas parroquiales dentro de su territorio, siendo responsables del manejo de la red vial y de la gestión ambiental en su territorio; los municipios centran sus competencias exclusivas en los servicios a la ciudadanía, además del tránsito, el mantenimiento de la infraestructura física de salud y educación, así como la regulación, autorización y control de la explotación de materiales pétreos; finalmente, las juntas parroquiales tienen, entre otras, las competencias para el incentivo de actividades productivas comunales y la promoción de la organización ciudadana.

La misma Constitución estableció el Consejo Nacional de Competencias como el organismo técnico integrado por un representante de cada nivel de gobierno encargado de regular el procedimiento de transferencia de las competencias exclusivas y compartidas a los gobiernos autónomos descentralizados, regulando las competencias concurrentes y resolviendo los conflictos de competencia que puedan surgir, además de desarrollar las capacidades en cada nivel de gobierno.

La Constitución intenta así organizar la asignación de competencias para afirmar una lógica en el proceso y cerrar el espacio a la "asignación a la carta"⁵¹. En este proceso, las competencias respecto a las decisiones de los sectores petrolero y minero no han sido descentralizadas, continuando en manos del gobierno central.

El COOTAD establece una nueva estructura de financiamiento, definiendo los porcentajes de los ingresos permanentes y no permanentes, como los ingresos petroleros que el gobierno nacional debe transferir a los gobiernos descentralizados, siguiendo parámetros de tamaño y densidad de población, necesidades básicas insatisfechas, logros en el mejoramiento del nivel de vida, esfuerzo fiscal y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del gobierno descentralizado. Así pues, queda claro que el manejo de la renta petrolera es fuertemente centralizado (99% en el período 2010-2012).

51 Barrios, Franz. *Estudio comparado de experiencias de descentralización relevantes para el Perú en la perspectiva de escenarios políticos de mediano plazo*. Lima: PAPEP-PNUD, 2010.

El aumento significativo de la renta durante el superciclo llevó a la creación de una nueva empresa pública (2011), Ecuador Estratégico, con la finalidad de que sea la encargada de la planificación, diseño, evaluación y ejecución de los planes, programas y proyectos de desarrollo local y de infraestructura en las zonas de influencia de los proyectos estratégicos (petróleo, minería, hidroelectricidad, petroquímica, transporte, etc.)⁵². Entre el 2012 y el 2014, el presupuesto de inversión de la empresa ha superado los 670 millones de dólares, financiando 1170 proyectos, manteniendo así la centralización en la gestión de los excedentes de la renta de los proyectos extractivos, desconociéndose, en general, la temporalidad de las obras y los criterios que se emplean para su priorización.

La participación ciudadana también fue impulsada y redefinida por la Constitución del 2008, que creó la función de transparencia y control social, responsable de promover e impulsar el control de las entidades y organismos del sector público, fomentar la participación ciudadana, proteger el ejercicio y cumplimiento de los derechos de participación, y prevenir y combatir la corrupción.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social es el organismo principal de esta función. Está integrado por siete ciudadanos o ciudadanas, elegidos por el Consejo Nacional Electoral a través de un conjunto de méritos y oposición. Este organismo designa al Procurador General del Estado, al Defensor del Pueblo, al Fiscal General, al Contralor General y a los miembros del Consejo Nacional Electoral, el Tribunal Contencioso Electoral y el Consejo de la Judicatura. Al interior del organismo se encuentran las Superintendencias de Control y Poder de Mercado, Economía Popular y Solidaria, Información y Comunicación, Bancos y Compañías de Valores y Seguros.

Posteriormente, el 2010 se aprobó la Ley de Participación Ciudadana y Control Social que reúne los mecanismos directos y los de participación ciudadana (audiencias, cabildos, silla vacía, consulta previa, consulta ambiental), precisa la participación en las funciones del Estado y los niveles de gobierno, establece distintos instrumentos de control social, regula el presupuesto participativo, establece la rendición de cuentas, y afirma el derecho de acceso a la información y la transparencia. Esta es una norma bastante detallada que se encuentra aún en proceso de implementación.

En el caso de la consulta previa, esta está amparada en Ecuador tanto por la ratificación del Convenio 169 cuanto por su incorporación a los textos constitucionales de 1998 y 2008, que definen al Estado ecuatoriano como pluricultural y multiétnico, avanzando la más reciente al establecer que los pueblos indígenas deben ser consultados sobre los planes de exploración y explotación de recursos no renovables que se hallen en su territorio.

En el caso de la industria minera, aquella se encuentra contemplada en la Ley de Minería (2009), en las que el Estado aparece como el único responsable y autorizado para realizarla. Esta, sin

52 Jarrín, Sebastián. *Reporte nacional sobre los procesos de reforma institucional durante y después del superciclo*. Quito: Grupo Faro, 2016.

embargo, no es de carácter vinculante y de ser negativa la respuesta de los consultados es el Ministerio de Minas el que tiene la decisión de explotación. Por su parte, la Ley de Hidrocarburos contempla la implementación de la consulta antes de la licitación y después de la realización de los proyectos petroleros.

El reglamento para la ejecución de la consulta hidrocarburífera (2012), define la consulta previa como un instrumento de participación e información que debe realizarse antes de la eventual adjudicación de bloques o áreas hidrocarburíferas para garantizar el acceso a la información de pueblos y nacionalidades indígenas asentadas dentro del área de influencia de los bloques. Dicho reglamento precisa los procedimientos de la consulta, desde la certificación de los sujetos de la consulta hasta la conclusión del proceso, estableciendo que todo el proceso será financiado por la Secretaría de Hidrocarburos.

No obstante la norma, desde fines del 2012 se lanzó la convocatoria para la XI Ronda Petrolera del Sur Oriente, destinada a la exploración y explotación de 21 bloques (lotes), en la Amazonía Centro-Sur de Ecuador, comprendiendo tres provincias y afectando cerca de tres millones de hectáreas, dentro de las cuales se encuentran los territorios ancestrales de siete nacionalidades indígenas, las que se movilizaron desde el primer momento contra dicha convocatoria.

El problema de fondo que se observa, a pesar de la voluntad política expresada en la mayoría de normas reseñadas, es que el derecho de consulta previa es un derecho colectivo y de participación de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianas que garantiza el cumplimiento de otros derechos colectivos. No es un privilegio particular de estos grupos sino una condición para mantener su identidad cultural y garantizar su derecho de autodeterminación. Las normas vigentes no garantizan el ejercicio pleno de este derecho, por el contrario, establecen que son los ministerios de Minas e Hidrocarburos los que tienen la decisión final.

La institucionalidad ambiental ecuatoriana se construyó 25 años después que la extractiva, evidenciando la complejidad de las relaciones entre medioambiente y la generación de recursos económicos mediante la extracción de recursos naturales. Esta disyuntiva es de larga duración en la historia del país: las necesidades de financiamiento del Estado ecuatoriano frente a la conservación del medioambiente y el cumplimiento de las distintas normas ambientales que se van estableciendo.

Dicha institucionalidad es manejada por el Ministerio del Ambiente, creado por ley en 1997, planteándose por primera vez la independencia de la regulación ambiental para garantizar un ambiente equilibrado, promoviendo un desarrollo sustentable y reconociendo los recursos naturales fundamentales. Desde su creación, dicho ministerio fue centralizando la institucionalidad ambiental ecuatoriana, desarrollando presencia en todos los niveles de gobierno y con representación en todas las regiones.

La Ley de Gestión Ambiental (2004) ratificó su rol rector, coordinador y regulador del manejo técnico, político y administrativo del medioambiente en el país. Entre sus responsabilidades está el

coordinar la incorporación del componente ambiental en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los distintos niveles de gobierno subnacional. Simultáneamente, es el organismo responsable de aprobar los EIA para los proyectos estratégicos, así como los planes ambientales para las inversiones regulares. Es también la entidad rectora del manejo y conservación de las áreas naturales protegidas y preside el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión Ambiental.

A lo largo del superciclo la tensión entre el tema ambiental y la decisión de extraer fue creciendo porque los precios del petróleo y los minerales, que suponían una renta mayor para el Estado, alentaban el incremento de la producción, la búsqueda de nuevos campos y la ampliación de la frontera petrolera como estrategia. A pesar de la misma, el reglamento para la aplicación de los mecanismos de participación social establecidos en la Ley de Gestión Ambiental precisa los criterios para establecer cuáles son las poblaciones con derecho a manifestarse ante la implementación de un proyecto extractivo.

Como parte de la mencionada tensión, los EIA que aprueba el Ministerio del Ambiente, muestran una relación clara entre el número de EIA aprobados los últimos 10 años y el incremento de los precios del petróleo y los minerales durante el superciclo, evidenciándose por la misma vía la importancia creciente que adquiere la minería en el país a partir del 2012. Aprobar los EIA es uno de los requisitos para la aprobación de la licencia ambiental, que no es otra cosa que la autorización del ministerio a una persona natural o jurídica para un proyecto que pueda causar impacto ambiental. No obstante sus limitaciones, las normas establecen la Evaluación de Impacto Ambiental para obras, proyectos y actividades, sosteniendo el derecho a participar en la gestión ambiental en las distintas fases de toda actividad y proyecto antes de la aprobación de la Evaluación de Impacto Social.

En el marco de la caída de los precios internacionales, desde el 2013, para apurar la explotación petrolera y minera, en Ecuador se están vulnerando distintos procesos ambientales en la etapa de concesión y explotación. Así, se decidió explotar el crudo debajo del Parque Nacional de Yasuní, otrora símbolo de la pretensión conservacionista del presidente ecuatoriano Rafael Correa, que sucumbió en este caso a la presión por generar más recursos después del superciclo.

Otro tanto puede decirse de la decisión de suprimir el Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural en el país, que era la entidad responsable de coordinar las acciones del Ministerio del Ambiente, pasando a ser coordinado (2014) por el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, sumando el Ministerio del Ambiente a los ministerios de Energía e Hidrocarburos y Minería, graficando dramáticamente la respuesta que el país empieza a dar a la disyuntiva que enfrenta.

El mensaje final que dejan estas medidas recientes es claro. Parece que la reducción de ingresos por la caída de los precios será compensada con el aumento de los volúmenes de producción, del número de proyectos y de la disminución de salvaguardas y requerimientos ambientales y de participación ciudadana, así como con el inicio de actividades mineras a gran escala, por primera vez en la historia del país.



El caso del Perú

El Perú, tras su retorno a la democracia a inicios de los 80, atravesó una cruenta guerra interna con cerca de 70 000 muertos y otros miles de desaparecidos, una de las mayores crisis económicas de su historia republicana, y tres sucesivos gobiernos autoritarios de Alberto Fujimori que iniciaron la estabilización macroeconómica pero desinstitucionalizando y privatizando el Estado, desregulando y liberalizando la economía, fragmentando y clientelizando la sociedad, e instalando altos niveles de corrupción en la política. El inicio del superciclo de precios altos coincidió con la caída del régimen fujimorista y una nueva transición a la democracia marcada por un Estado débil y sin legitimidad, un precario sistema de partidos sin presencia nacional, una sociedad desestructurada y fragmentada, una economía totalmente abierta y una grave crisis de representación.

La descentralización es una vieja reivindicación del interior del Perú. Luego de distintos intentos frustrados entre 1828, el primero, y 1987, el último, fue la reforma principal que emprendió el país a inicios de este siglo. La Reforma Constitucional y la Ley de Bases de la Descentralización (2002) le asignaron como objetivo “el desarrollo integral del país”, pretendiéndola un medio para promover oportunidades de desarrollo más equitativamente distribuidas en el territorio y más cerca de las personas⁵³. La Ley de Bases de la Descentralización abordó todos los temas relevantes y necesarios para configurar un marco normativo general: la acción de todos los niveles de gobierno; la definición de autonomía exclusiva y sus dimensiones; la protección de las competencias exclusivas de los gobiernos descentralizados; la obligatoriedad de las normas técnicas de los servicios y bienes públicos y los sistemas administrativos nacionales; la definición de las competencias exclusivas, compartidas y delegadas; los criterios de asignación y transferencia de competencias; la regulación de distintos mecanismos de participación ciudadana; los planes de desarrollo y presupuestos que serían participativos, articulados y guardando el equilibrio macroeconómico en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública; entre otros.

El problema es que el consenso logrado alrededor de ambas normas se agotó rápido. Las distintas motivaciones de los principales actores, que oscilaban entre la necesidad de relegitimar a un Estado exánime, reformarlo para acercarlo a la gente y redistribuir el poder político en los territorios, se agotaron rápido. El desarrollo posterior de ambas normas –Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (2002), Ley de Demarcación y Organización Territorial (2002), Ley General de Transparencia de los Actos de Gobierno, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas (2002), Ley Orgánica de Municipalidades (2003), Ley Marco de Presupuesto Participativo (2003), entre otras– empezó a evidenciar las crecientes diferencias entre los legisladores, las nuevas autoridades ya elegidas en regiones y municipalidades, y las poblaciones del interior del país. El desorden que se fue generando fue mostrando las fallas de origen del proceso: yuxtaposición de diseños organizacionales, sistemas administrativos restrictivos, un sistema de acreditación de capacidades

53 Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). *Los gobiernos regionales al inicio de su segunda década. 46 experiencias de éxito de la gestión pública regional*. Lima: ANGR, 2015.

inoperante, transferencia acelerada de funciones, un presupuesto público con asignación inercial de recursos, ministerios sin articulación ni autonomía, apuesta por el nivel regional a partir de las antiguas circunscripciones departamentales, etc.

En ese escenario, las marchas y contramarchas se sucedieron hasta el 2005, cuando fracasó el referéndum de integración de regiones, vale decir la integración de distintos departamentos, proceso este que fue rechazado electoralmente por los ciudadanos y cuyo éxito era condición para iniciar la descentralización fiscal. Es en ese momento que el proceso de cambios institucionales ya iniciado se encuentra con el comienzo del superciclo de precios de los *commodities* y el incremento anual de los ingresos y de la renta capturada por el Estado, que encontraba en una norma anterior, la Ley del Canon (2001), un factor de distorsión adicional porque concentraba los recursos en un número limitado de regiones y municipalidades provinciales y distritales, incrementando las brechas territoriales y la desigualdad preexistente en el país que la descentralización precisamente debía corregir.

El gobierno que se instala el 2006 pretende relanzar la descentralización a través de un proceso acelerado de transferencia de competencias y funciones, rompiendo el diseño original que suponía plan de transferencia/capacitación/certificación/acreditación/ transferencia, incluyendo recursos. Simultáneamente, a través de un decreto (2007) se reemplaza el Consejo Nacional de Descentralización (que lideraba este proceso; integrado por los tres niveles de gobierno; con autonomía técnica y presupuestal y con asiento en el Consejo de Ministros) por la Secretaría de Descentralización, un órgano de línea de la Presidencia del Consejo de Ministros, rompiéndose el vínculo político entre el gobierno nacional y los gobiernos descentralizados⁵⁴. La tardía aprobación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (2007), que estaba prevista cinco años antes, creó un Consejo de Coordinación Intergubernamental que no llegó a instalarse nunca. Tratando de “compensar” esta falta, mediante un decreto (2009), se estableció la creación de comisiones intergubernamentales en todos los sectores con competencias compartidas. Salvo tres excepciones, estas fueron una mera forma, dejando sin resolver la cada vez más urgente coordinación y articulación entre los niveles de gobierno tanto vertical como horizontalmente.

Mientras tanto, el superciclo continuaba “soportando” este orden de cosas. Entre el 2007 y el 2009, no obstante la caída que se produjo por la crisis financiera internacional, se transfirieron a los territorios productores 4929 millones de dólares de distribución de ingresos fiscales por la explotación de recursos minerales y de hidrocarburos, mientras el gobierno nacional captaba 5413 millones por idéntico concepto. Más aún, a partir del 2007 las transferencias que eran mensuales se tornaron anuales, desordenando aún más los planes y proyectos de las gestiones descentralizadas.

54 Glave, Marisa. *Tres procesos que inciden en la gobernanza de recursos naturales explotados por las industrias extractivas: Descentralización, participación ciudadana y gestión ambiental*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2016.

Con los vínculos políticos rotos y con el incremento anual de la conflictividad social en el país (200 conflictos en promedio en este período, 52% de ellos socioambientales⁵⁵), las relaciones entre los gobiernos descentralizados y el gobierno nacional se fueron tornando crecientemente conflictivas. En ese contexto, a partir del 2010 la recentralización de los recursos del presupuesto nacional se hizo indetenible; los gobiernos descentralizados pasaron de disponer del 32% de estos el 2007 al 28% el 2010, hasta llegar al 24.6%, porcentaje que les corresponde actualmente. Entre el 2010 y el 2012, los gobiernos descentralizados de las zonas productoras recibieron 7794 millones de dólares adicionales y el gobierno nacional 8801 millones. A partir de ese año, el presupuesto público, por ley, empezó a organizarse por resultados, la mayoría de ellos determinados por el gobierno nacional y sus sectores, con lo que la capacidad de planeamiento y gestión de los gobiernos descentralizados siguió vaciándose de contenido.

La llegada de un nuevo gobierno despertó alguna expectativa sobre la posibilidad de reordenar el proceso de cambios. Máxime cuando la Ley de Presupuesto Público (2010) creó una Comisión Intergubernamental que concertó un conjunto de medidas para avanzar en el sentido de la descentralización fiscal, reduciendo la discrecionalidad del gobierno nacional y haciendo previsible la transferencia de recursos. Lamentablemente el consenso fue inútil. Para peor, el 2012 la historia se repitió con el nuevo gobierno. La abundancia de recursos en los años anteriores puso en evidencia la corrupción que se hizo interesadamente visible en distintos espacios subnacionales, especialmente en aquellos que percibieron durante años cuantiosos recursos extraordinarios por concepto de canon. Así, a pesar de que los niveles subnacionales no tenían funciones ni competencias en materia de gran minería e hidrocarburos, todas concentradas en el nivel nacional, "aprovecharon" la obra pública sostenida por el superciclo.

En este contexto, el gobierno nacional, además de recentralizar el presupuesto mediante distintas normas, recuperó competencias laborales (2012), productivas (2013) y de educación (2014 y 2015) que ya habían sido transferidas a los gobiernos descentralizados, bloqueando la posibilidad de aprobar las normas e instrumentos que demandaban los gobiernos descentralizados para avanzar en el ordenamiento territorial, fuertemente resistido por los empresarios vinculados a la gran minería y los hidrocarburos. Finalmente, es claro que la caída de los precios altos de minerales e hidrocarburos está afectando ya a los gobiernos descentralizados. La disminución de su presupuesto en los dos últimos años, tanto para las zonas productoras que reciben menos canon como para las no productoras que percibían ingresos con un criterio discrecional del Ministerio de Economía, han sido difíciles, situación que en un futuro cercano muy probablemente no varíe. En síntesis, sin una relación causa efecto, parece claro que este proceso, por lo menos por la vía de los recursos, se ha "encontrado" permanentemente con el superciclo y con su caída.

La participación ciudadana ha tenido los últimos años distintos procesos de cambio institucional, marcados por sucesivos avances hasta el 2008 y retrocesos desde entonces⁵⁶. Si bien esta tiene

55 Defensoría del Pueblo. *Reporte de Conflictos Sociales n.º 59*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2009.

56 Remy, María Isabel. *Participación ciudadana y gobiernos descentralizados*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2011.

una historia relativamente larga que viene desde los ochenta y que fue promovida indistintamente por la sociedad civil y por diversas autoridades locales, especialmente en la formulación de planes de desarrollo y en la gestión de los presupuestos, es en el marco de la descentralización en curso que adquiere mayor importancia. Desde la Ley de Bases de la Descentralización (2002), la participación fue un componente de aquella. Las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales (2002) y Municipalidades (2003) crearon los Consejos de Coordinación Regional y Municipal, en los que participan autoridades descentralizadas (60%) y representantes de la sociedad civil (40%), elegidos entre las organizaciones inscritas para tal fin. La función de ese espacio consultivo es emitir opinión sobre el Plan de Desarrollo Concertado, el Plan Anual y el Presupuesto Participativo.

La más importante fue la Ley de Presupuesto Participativo (2003), que obligó a estos procesos en todos los gobiernos descentralizados, llegando a movilizar en sus primeros años a más de 300 000 agentes participantes en el país. A pesar de las dificultades en su diseño y operación (no es un proceso vinculante y los recursos involucrados, especialmente en las regiones, son bajos), el mecanismo tenía elementos innovadores de vínculo con la sociedad. El proceso, dirigido por el Ministerio de Economía, ha venido desmontándose desde el 2008. Ese año, se cambió la Ley Marco de Presupuesto Participativo, convirtiendo el mecanismo en dependiente de los técnicos municipales al establecer que las iniciativas deben tener un perfil "viable" en el Sistema Nacional de Inversión Pública; el 2009, el instructivo oficial, limita a los participantes a establecer prioridades, quitándoles iniciativa en proyectos; finalmente, el 2010, les retira la capacidad de definir prioridades, obligándolos a elegir entre las establecidas por el Ministerio de Economía.

Además de los presupuestos sub nacionales anuales, el segundo vector es el de la participación ciudadana en las actividades de las extractivas. Este tipo de participación, ha sido entendida como prevención de eventuales conflictos entre Estado, población y empresas. De la revisión de los momentos del proceso de implementación de un proyecto extractivo, encontramos que durante la fase de concesión –así sean tierras comunales o indígenas– no hay participación, apenas información en el periódico; que durante el acuerdo de explotación en relación con el pago por el uso de las tierras de superficie, se trata de un "compromiso entre privados" donde la empresa, de no haber entendimiento, puede iniciar un proceso de servidumbre (temporal). Y si bien la consulta ciudadana no está reglamentada en el sector extractivo, aparece en la Constitución y es convocada por la autoridad, siendo usada desde el 2002 (Tambogrande) en distintos escenarios de conflicto social (Tía María, 2014), visibilizando la oposición mayoritaria a un proyecto minero y enfrentando el rechazo de las empresas y el Estado.

En el caso de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), el proceso es regulado por una norma específica e incluye la evaluación de impacto social y la declaración de impacto ambiental, incorporando la Evaluación Estratégica Ambiental para planes, políticas y programas. El decreto establece la EIA como proceso participativo, garantizando espacios formales e informales; la autoridad difunde los procesos de evaluación con tiempo para incorporar las observaciones de los afectados; las observaciones del público se registran en el plan de participación y se incorporan los cambios con sustento técnico. A pesar de lo restringido del proceso, el Reglamento Ambiental

Minero (2014), presionado por las grandes empresas, acorta los tiempos para la participación, limitando a 15 días el plazo para las observaciones.

El tercer vector está ligado al Convenio 169 de la OIT y la consulta previa. La ley sobre la materia (2011) fue “presionada” por el conflicto de Bagua (2009, con más de 30 muertos), donde diversas poblaciones indígenas protestaban contra una decena de decretos legislativos aprobados en el marco de la negociación del TLC con Estados Unidos que vulneraban los derechos de las poblaciones originarias amazónicas. Posteriormente, se aprobó el reglamento (2012) y se entregó la base de datos de las poblaciones (2012). Desde entonces se han realizado algunos procesos de consulta que no pueden esconder los límites de lo avanzado: (i) los sujetos de la consulta, porque el Estado a partir de su interpretación sobre quiénes son pueblos originarios, ha excluido a las comunidades campesinas; (ii) la base de datos no ha consultado ni a las autoridades descentralizadas ni a las organizaciones indígenas; (iii) la ley permite que cada sector defina las normas, proyectos o etapas de los mismos que deben ser consultados; y (iv) se obvia el consentimiento previo que se requiere en los casos de megaproyectos, relaves tóxicos y desplazamiento de población.

En resumen, mientras los avatares de la participación en la descentralización se explican en los límites de aquella y en el desinterés del Estado, los problemas en la participación en las actividades extractivas sí encuentran relación con el superciclo –claramente en el rechazo a la consulta ciudadana como mecanismo que se puede incorporar– porque las empresas no querían perder oportunidades y el Estado buscaba protegerlas en tanto inversión. Igualmente, la presión por acortar plazos y reducir espacios en el caso del EIA se entienden mejor en la caída de los precios. En lo que se refiere a la consulta previa, esta ha sido y es resistida en voz baja por las petroleras y por las mineras, que protegiendo sus intereses en el superciclo, presionaron para excluir a las comunidades campesinas que se ubican precisamente en los territorios donde regularmente explotan sus recursos.

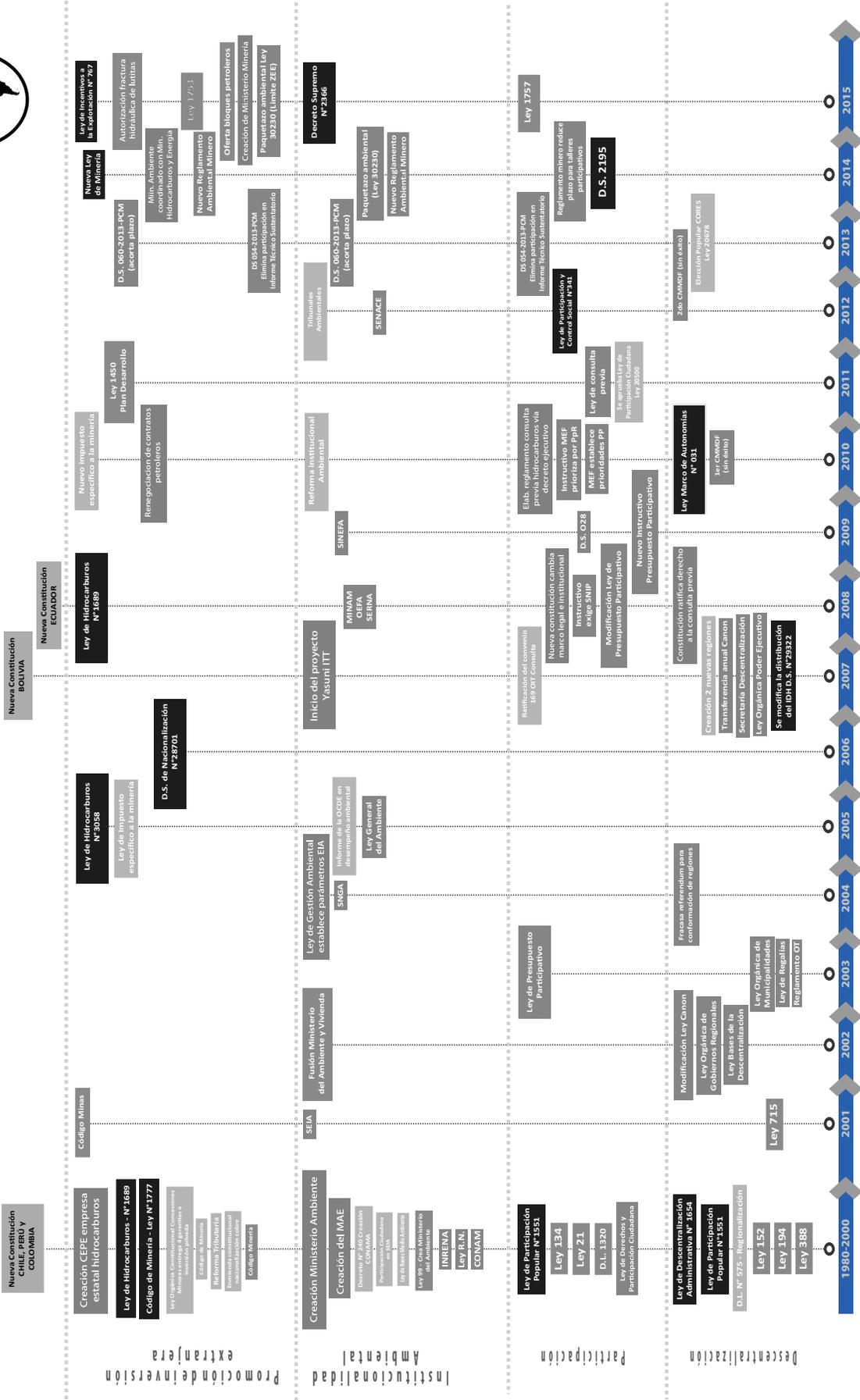
La institucionalidad ambiental peruana es vasta y compleja. Desde los 90, inicialmente articuladas por el Consejo Nacional del Medio Ambiente, se fueron desarrollando distintas normas. La Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (2001) establece competencias descentralizadas que articula al Sistema Nacional de Gestión Ambiental (2004), que es descentralizado y desconcentrado y que articula cinco subsistemas: Información Ambiental, Evaluación y Fiscalización, Evaluación de Impacto Ambiental, Áreas Naturales Protegidas y Recursos Hídricos, agrupando distintas normas e instrumentos transectoriales e intergubernamentales que se articulan en la Política Nacional Ambiental y en el Plan Nacional Ambiental. La aprobación de la Ley General del Ambiente y la creación del Ministerio del Ambiente (2008), respondiendo a las exigencias del TLC con Estados Unidos, estuvo acompañada por la creación del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental como ente rector de ese subsistema (2008), así como del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Cabe señalar que la norma estuvo precedida por importantes conflictos ambientales e importantes enfrentamientos con empresas mineras (Tambogrande, Majaz y Tintaya). El 2009 se dio la ley del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), encargado, entre otras cosas, de aprobar los EIA detallados.

Esta institucionalidad, que supone en muchos casos, altos niveles de especialización, fue crecientemente vista a lo largo del superciclo por altos funcionarios y empresarios como un freno a la gran inversión minera e hidrocarburífera. Fuertemente resistida por las empresas, a partir del conflicto de Conga (2011) empezó a ser rechazada por distintos sectores. En algunos casos como Energía y Minas, y Economía, porque aparece como un “freno” a sus intereses por atraer grandes inversiones, mientras, en otros, como Agricultura, por su carácter transectorial y por la “propiedad” de algunas funciones. De allí, por ejemplo, que el SENACE no termine de encargarse plenamente de la certificación ambiental. Otro tanto puede decirse de los gobiernos regionales que encuentran siempre en el Ministerio de Agricultura, nuevas exigencias para avanzar en su interés por el ordenamiento territorial.

En este escenario, los últimos años se observa una voluntad por desandar los pasos dados. Así, el 2013 y el 2014 (Ley 30230), como parte de las medidas “reactivadoras” de la inversión privada ante la caída de los precios internacionales, se aprobaron medidas que definen nuevos plazos para la aprobación de los EIA, ratificando la lógica de la certificación sectorial, contraria a la centralización de competencias en el SENACE y la definición de procedimientos basados en criterios técnicos. Primaron así las urgencias temporales de los inversionistas y de captura de renta del gobierno. La misma Ley 30230 le quita competencias a la OEFA estableciendo que debe aplicar medidas correctivas antes que aplicar sanciones, y que estas solo deben alcanzar el 50% punible hasta el 2017.

Simultáneamente esa norma le retira al Ministerio del Ambiente la capacidad de establecer zonas reservadas y dificulta la conservación de sitios clave. Adicionalmente, el sector perdió la función de ordenamiento territorial, que pasa a la Presidencia del Consejo de Ministros, disponiéndose que no podrá establecer exclusión de uso de tierras y que los estándares de calidad ambiental y contaminación se basarán también en el impacto regulatorio y económico sobre industrias y poblaciones.

LINEA DE TIEMPO: MODERNIZACIÓN



Legenda: Ecuador Bolivia Perú Chile Colombia

4.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS PAÍSES

Los cinco países analizados llegan al inicio del superciclo de precios de hidrocarburos y minerales en diferente situación, dependiendo de sus propios itinerarios de evolución política, social y económica.

Chile, Colombia y Bolivia inician la década de los 90 con reformas democratizadoras: Chile retorna a la democracia en 1990, en Colombia se aprueba la Constitución “verde” de 1991 y en Bolivia se implanta en 1994 la Ley de Participación Popular que reconoce a las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) y posibilita la creación de municipios indígenas.

A partir de ello, mientras en Chile y Colombia se inician largos procesos de modernización de su institucionalidad estatal, en el primer caso con un modelo fuertemente centralista y en el segundo en un proceso claramente descentralizador, en Bolivia se apuesta principalmente por impulsar un decidido proceso de descentralización, internacionalmente reconocido por la innovación de sus reformas iniciales.

En contraste, en el Perú, luego de la hiperinflación de la segunda mitad de los años 80, se estabiliza la economía y en lo principal se pacifica al país, a la vez que se instala en 1992 un gobierno autoritario y corrupto hasta fines de la década.

En Ecuador se inicia en 1996 un periodo de gran inestabilidad política que desemboca en la aprobación de la Constitución de 1998. No obstante, esta no logra estabilizar la situación, y en un escenario de caída de los precios internacionales del petróleo, el país culmina la década en una grave crisis económica que desemboca en la dolarización de su economía, prolongándose una muy grave crisis política que hace que hasta el 2006 –año de la elección de Rafael Correa como Presidente de la República- se sucedan en el poder diez jefes de Estado.

Colombia también termina la década con una crisis económica que afecta sus finanzas públicas agregadas, logrando superarla con relativa prontitud, introduciendo, entre otros, algún ajuste en el ritmo de su descentralización. Bolivia por su parte inicia el nuevo siglo con una grave crisis política y de gobernabilidad, que hace que también se sucedan tres presidentes en menos de cinco años, la cual se cierra con la elección en el 2005 de Evo Morales como Presidente de la República.

Mientras tanto en el Perú, luego de un destape que enfrenta al país a constatar el nivel de corrupción en que había vivido sumido durante los 90, se derrumba abruptamente el gobierno autoritario que había dominado la década y luego de un corto periodo de transición entre 2000 y 2001 el país

recupera la alternancia democrática, manteniendo el modelo de economía abierta y estabilidad macroeconómica celosamente preservada desde los años 90.

Entretanto, durante todo el periodo, Chile mantiene su democracia recuperada en 1990 sin mayores sobresaltos ni tampoco notables reformas, bajo el manto de una Constitución heredada de la dictadura militar que gobernó hasta ese año.

4.1 Descentralización estatal

Los cinco países estudiados vienen de largas tradiciones de centralismo conviviendo con instituciones municipales de herencia española, la mayor parte de su historia bajo autoridades designadas y con competencias limitadas al ornato urbano y servicios públicos típicamente locales.

Paradójicamente, el país que mejor expresa ese modelo histórico es Chile, el más centralista de los cinco analizados, con autoridades municipales elegidas desde fines del siglo XIX hasta 1973. Ecuador también tiene una larga tradición de autoridades elegidas a nivel subnacional, aunque con frecuentes interrupciones.

Durante el periodo analizado los cinco países han mostrado fuerzas hacia la descentralización de sus Estados de distinta intensidad y que han logrado cuajar en reformas de desigual relevancia.

Las primeras iniciativas recientes de descentralización en la subregión se dan en los 80 en Perú y Colombia. La más duradera y consistente es sin duda la de Colombia: en 1983 se inicia un proceso de fortalecimiento de sus municipios; en 1986 se instaura la elección democrática de alcaldes y se promulga el Código del Régimen Departamental; en 1991 la nueva Constitución aprueba la elección de gobernadores departamentales como autoridades de un nivel intermedio de gobierno, la primera de las cuales se realiza en 1992; y en 1994 se emite el Código del Régimen Municipal. Aunque a lo largo de los años se han debido introducir algunos ajustes, principalmente para evitar desbalances en las finanzas públicas subnacionales que arriesgaran la estabilidad de las nacionales, Colombia es hoy entre los Estados unitarios andinos el más claramente descentralizado.

En el Perú en 1980, incluso más tempranamente que en Colombia, luego de 12 años de interrupción durante la dictadura militar se recupera la elección democrática de autoridades municipales, la cual se mantiene ininterrumpida hasta ahora, promulgándose en 1983 una nueva Ley Orgánica de Municipalidades. Luego, a partir de 1989 se inicia la elección de autoridades regionales con base en regiones definidas en el plan de regionalización aprobado en 1984. Sin embargo, esta experiencia es prontamente truncada en 1992, junto con la disolución del Congreso de la República.

Diez años después, con la recuperación de la democracia, mediante una reforma constitucional, en el 2002 se reemprende la regionalización, pero esta vez basada en los departamentos preexistentes, actualizándose al año siguiente la ley orgánica municipal. A pesar de los avances realizados en los

años transcurridos, a estas alturas en el Perú todos reconocen que el proceso de descentralización no ha logrado transformar la matriz centralista del Estado peruano.

Luego de estos casos tempranos, ya en los años 90, Bolivia emprende de manera muy decidida, incluso audaz, su propio proceso de descentralización, que luego de un recorrido algo accidentado desemboca actualmente también en un claro reflujó centralista. Como se ha indicado, el primer paso estuvo representado por la innovadora y reconocida Ley de Participación Popular de 1994, mediante la cual se expande el régimen municipal a todo el territorio nacional, se posibilita la formación de municipios indígenas y se fomenta expresamente la participación ciudadana a nivel local.

En 1996 se inicia un proceso de descentralización administrativa hacia el nivel departamental que propicia presiones crecientes por mayor autonomía por parte principalmente de los departamentos del oriente boliviano, desembocando en una grave crisis política y de gobernabilidad que solo se resuelve con la elección nacional, así como de prefectos departamentales en el 2005. Mediante referéndum, el 2006 y 2009, todos los departamentos optan por un régimen de autonomía. Producto de ello, en el 2010, se aprobó la Ley Marco de Autonomías y Descentralización –derogando la Ley de Participación Popular– que en teoría abre posibilidades de mayor autonomía tanto para las prefecturas departamentales como para los municipios, mediando, sin embargo, un requisito de acceso: la previa aprobación de un Estatuto por cada departamento y de una Carta Orgánica por cada municipio, requisito que hasta ahora ni unos ni otros han logrado cumplir, correspondiendo con la tendencia recentralizadora que muestra el actual gobierno nacional.

En el caso de Ecuador, a pesar de contar desde 1992 con elecciones ininterrumpidas de autoridades tanto a nivel seccional (correspondiente a sus provincias⁵⁷) como municipal, su proceso de descentralización es el más tardío y limitado en sus alcances de los analizados hasta este punto. En el marco de la nueva Constitución del 2008, recién en el año 2010 se aprueba el llamado Código Orgánico de Organización del Territorio, Autonomía y Descentralización (COOTAD) que, aunque define con claridad las competencias que corresponden a cada nivel de organización del Estado ecuatoriano, hay que decir que el nivel de descentralización que estas significan es bastante conservador.

Chile, como se ha adelantado, es el caso del Estado más centralizado de los cinco en análisis. Expresando su singularidad, en 1974, al año siguiente de iniciada la dictadura militar, se aprobó una regionalización mediante la agrupación de las provincias existentes hasta ese momento⁵⁸. No obstante, estas entidades territoriales –vigentes a partir de 1976– estaban a cargo de un intendente designado por la Presidencia de la República y de consejeros elegidos indirectamente por los concejales de los municipios (comunas) de cada región. Recién en el 2013, ya en democracia, se aprueba la elección directa de consejeros regionales. A partir de ello y de las necesidades

57 La organización político-administrativa del Ecuador no incorpora el nivel de departamento.

58 La organización político-administrativa de Chile no incorporaba el nivel de departamento.

de mayor espacio político que buscan esas nuevas autoridades elegidas, se está haciendo cada vez más creciente la demanda de descentralización en Chile, particularmente desde la voz de las regiones más periféricas (ver los casos de Magallanes, Aysén y Tocopilla). En ese marco, la presidenta Bachelet designó el 2014 una comisión presidencial que le hiciera recomendaciones sobre el tema, de las cuales la elección directa de intendentes regionales a partir del 2017 está en plena discusión pública.

Descentralización de recursos públicos

Exceptuando el caso muy centralizado de Chile, en los demás países una porción relevante de los ingresos públicos provenientes de las industrias extractivas contribuyó a financiar una mayor descentralización relativa del gasto público, aunque no mediante una descentralización fiscal propiamente dicha, sino a través de sistemas de transferencias presupuestales desde el nivel nacional hacia las entidades territoriales.

En ese sentido, resulta evidente que en todos los países analizados ha habido una notable resistencia de sus gobiernos nacionales a procesos efectivos de descentralización fiscal, con excepción de las fuentes impositivas sobre el patrimonio tradicionalmente correspondientes a los municipios y de algunos impuestos selectivos atribuidos en Colombia a las gobernaciones departamentales, y que por tanto, esa mayor descentralización relativa de recursos fiscales se ha hecho principalmente a través de sistemas de transferencias de recursos recaudados por los niveles nacionales.

En los casos de Colombia, desde la reforma descentralizadora de los años 80, de Bolivia, a través de la Ley de Participación Popular de 1994, y muy recientemente en el caso del Ecuador, en el COOTAD aprobado en el 2010, se han establecido por ley nacional reglas de coparticipación de los gobiernos descentralizados en los ingresos corrientes de sus respectivos Estados, en el caso de Colombia asociadas a condicionantes de uso muy estrictas.

En los casos de Perú y Chile, como principales instrumentos determinados por ley nacional de participación de las municipalidades en los ingresos corrientes del Estado solo existen sus respectivos fondos de compensación municipal.

Para lo que se refiere a los recursos públicos extraordinarios—provenientes de la renta de las industrias extractivas—, casi todos los países del grupo han aprobado leyes específicas: Colombia aprueba su primera ley de regalías en 1994; en el Perú se aprueba la ley general del canon⁵⁹ en el 2001 y la ley de regalías en el 2004; en Bolivia, en el 2005 se crea el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), que beneficia principalmente a los municipios, y en el 2007 se aprueba también una ley de regalías; y finalmente, Ecuador, en el COOTAD también aprueba una regla de distribución de los ingresos extraordinarios provenientes en su caso principalmente de la renta de explotación de hidrocarburos.

59 En la mayoría de los casos, representado por una participación predeterminada de las circunscripciones productoras en el impuesto a la renta que pagan las industrias que explotan recursos naturales en su circunscripción.

En ese sentido, es claro que el superciclo de precios de las materias primas exportables de los países permitió el financiamiento e impulso de sus procesos de descentralización, así como de sus principales programas de lucha contra la pobreza.

No obstante, los indicadores sociales, particularmente los de las zonas productoras de materias primas, en su mayoría zonas rurales o naturales pobladas por población históricamente excluida, muchas veces originaria, no muestran mejorías, al menos en proporción a los recursos adicionales transferidos a los gobiernos subnacionales de esas áreas o invertidos en programas nacionales de lucha contra la pobreza.

Ahora bien, en el escenario presente de caída de precios de las exportaciones de minerales e hidrocarburos, los gobiernos nacionales tienden a centralizar los recursos y, por tanto, a debilitar los procesos de descentralización.

Así, coincidentemente en el año 2011 en diversos de los países se adoptaron medidas que significaron una clara tendencia a la recentralización de los recursos públicos: en Bolivia, la Ley de Clasificación y Creación de Impuestos del 2011 centralizó el sistema tributario y, desde el 2010, el gobierno nacional ha resistido la definición del Pacto Fiscal previsto en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización; en Colombia, se implementó una profunda reforma del sistema de regalías que ha implicado una clara recentralización de esos recursos; en Ecuador, se ha creado una empresa pública –Ecuador Estratégico– para invertir desde el nivel nacional los ingresos extraordinarios que provean las industrias extractivas.

Finalmente, en el caso del Perú, aunque no se ha implementado ninguna medida expresa de recentralización de recursos, la caída del canon ha puesto en evidencia que la participación de los gobiernos descentralizados en la distribución del total de recursos públicos sigue siendo aproximadamente la misma que en el 2003, antes de la recreación de los gobiernos regionales, además de que, de modo similar a Bolivia, el Ejecutivo se resiste a discutir una efectiva descentralización fiscal, a pesar de que el Congreso designó en 2010 y 2012 sendas comisiones con ese propósito.

Pero más allá de ello, en un escenario futuro, que será en todos los casos de menores ingresos fiscales, los países analizados, excepto Chile por su limitado nivel de descentralización, tendrán problemas para enfrentar la dinámica y expectativas de gasto público subnacional alentadas por la descentralización.

4.2. Institucionalidad ambiental

En los años 90 se produce una primera generación de medidas de construcción de institucionalidad ambiental en los países analizados. Enfocándose solo en la dación de leyes generales en la materia y en la creación de un organismo nacional rector para el tema, Colombia y Chile se distinguen claramente en el grupo por sus avances tempranos.

En 1993 en Colombia se promulga la Ley General Ambiental, mediante la cual se crean el Ministerio del Ambiente, el Sistema Nacional Ambiental y las Corporaciones Ambientales Regionales; aunque hay que decir que en el 2003 los sectores ambiente, vivienda y saneamiento se funden en un solo ministerio, resultando en un fuerte debilitamiento del primero de los nombrados, hasta el 2011 en que se reconstituye un ministerio independiente del ambiente, aunque claramente sin el poder y recursos de su primera etapa.

En Chile, aunque en un primer momento no se crea un ministerio del ambiente, en 1990 se constituye su Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) y en 1994 se aprueba una Ley de Bases del Medio Ambiente, aunque la creación del ministerio respectivo, en reemplazo de la comisión citada, debe esperar hasta el año 2010, aunque con poderes muy recortados. Así, el Ministerio del Ambiente debe aprobar sus políticas en el marco de un Consejo de Ministros para la Sostenibilidad que preside el ministro respectivo y que conforman 12 ministros de sectores productivos.

Perú sigue una ruta similar a la de Chile, aunque con alguna mayor dilación. También crea su Comisión Nacional del Ambiente (CONAM) en los 90, pero es recién en los años 2004 y 2005 que se promulgan respectivamente una Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y la Ley General del Ambiente, teniendo que esperar la creación del Ministerio del Ambiente hasta el año 2008.

De modo similar, en Bolivia la Ley de Medio Ambiente se promulga en 1992, aunque el ministerio respectivo se crea recién en el 2009. Y en Ecuador se produce la secuencia contraria: mientras que su Ministerio del Ambiente se conforma en 1998, solo cinco años después del caso temprano de Colombia, la aprobación de su Ley de Gestión Ambiental espera hasta 2004, cuando los otros países –excepto Perú– ya habían aprobado una.

A pesar de esos avances básicos, cuando se ha tratado de implementar sistemas de evaluación de impactos y/o de certificaciones ambientales, los procesos han sido en general bastante más lentos.

En Chile, su Sistema de Evaluación de Impactos Ambientales (SEIA) se crea legalmente en 1994, pero se implementa recién con la creación de la Superintendencia de Medio Ambiente y del Servicio de Evaluación Ambiental en el 2010, y de los tribunales ambientales en el 2012. En el Perú, su SEIA se crea en el 2001, reglamentándose recién en el 2008, y el Servicio Nacional de Certificaciones se crea en el 2012, aunque viene implementándose desde hace cuatro años sin operar efectivamente aún. En Colombia su Autoridad Nacional de Licencias Ambientales se constituye recién en el 2011 y en Bolivia, aunque desde el 2005 se crean Comités de Monitoreo Ambiental, su SEIA aún no se implementa.

Así pues, aunque en general los países han hecho avances en la construcción de su institucionalidad para la gestión ambiental, estos procesos avanzan lentamente, principalmente cuando se refieren



a la evaluación de impactos y a la expedición de licencias para grandes proyectos de inversión privada o pública en el aprovechamiento de recursos naturales, pareciera que por resistencias de otras fuerzas fuertemente influyentes en los gobiernos nacionales a través de sus brazos responsables de la promoción de esas inversiones.

Es más, en un escenario de caída de precios de las exportaciones de minerales e hidrocarburos, como el que está sucediendo ahora, los Estados intentan incidir sobre el aumento de la producción para compensar la caída de precios, por lo cual se enfocan en la reducción de barreras a la inversión, entre ellas las de regulación ambiental como de consulta ciudadana respecto a las inversiones extractivas.

Así, en el 2014 en Colombia se dispone que solo la autoridad minera nacional puede excluir determinado lugar de la explotación de sus recursos minerales y, al año siguiente, a través del conocido como “Decreto de Navidad”, se intenta limitar la potestad de los municipios de cuestionar una inversión extractiva por sus impactos ambientales, sociales o económicos a nivel local, además de que se instaura un régimen de licencias rápidas llamadas “express” para proyectos de explotación de recursos naturales. Ese mismo año en Chile se crea el Comité de Agilización de Inversiones para impulsar una agenda de proyectos que favorece a la gran inversión privada.

De igual modo, en el Perú se promulga el llamado “paquetazo ambiental” (Ley 30230), que desmonta una serie de requisitos –entendidos como barreras– para la autorización de proyectos de inversión privada en la explotación de recursos naturales y se limitan los poderes del Ministerio del Ambiente que, a partir de esa norma, debe aprobar sus políticas en el seno de la Presidencia del Consejo de Ministros. En sentido similar, en el Ecuador, en el 2013, el Ministerio del Ambiente pasa a estar adscrito al Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos. Finalmente, en Bolivia, mediante decreto, en el 2015, se autoriza la exploración hidrocarburífera en áreas de conservación de patrimonio natural.

Distribución y ejercicio de competencias relacionadas

En los cinco países analizados:

- Constitucionalmente, la propiedad de los recursos naturales corresponde al Estado o a la nación, no a los propietarios del suelo superficial, sean estos individuales o colectivos.
- Por efecto de ello, tratándose en todos los casos de países con Estados unitarios, las competencias vinculadas a la promoción y gestión de concesiones de explotación de hidrocarburos y gran minería son exclusivas de los gobiernos nacionales.

No obstante:

- En Colombia los gobiernos locales son competentes para aprobar planes de ordenamiento territorial, mientras que en Ecuador pueden aprobar planes de desarrollo y ordenamiento

territorial. En el Perú esa competencia está asignada al nivel regional. Sin embargo, en el 2013 fue mediatizada mediante la imposición de estudios adicionales previos a la posibilidad de aprobación de un plan de ordenamiento territorial regional y en el 2014 fue desactivada mediante ley la razón de ser de regular los usos mayores del suelo consustancial al ordenamiento territorial.

- En Bolivia los gobiernos locales son competentes para vigilar el cumplimiento de las normas ambientales. En Colombia para vigilar las prácticas e impactos de las industrias extractivas a nivel local, no solo en términos ambientales sino también a nivel social y de la economía local, es más, para hacer efectiva esa competencia, las autoridades municipales disponen desde 1986 de la prerrogativa de convocar a consulta popular municipal.

En su afán de promover la inversión en industrias extractivas, los gobiernos nacionales han tratado de desconocer o desmontar esas competencias atribuidas en determinado momento a sus gobiernos subnacionales, los que han intentado usar dichas competencias para oponerse a proyectos que sus autoridades y población entendían que afectaban sus derechos en tanto comunidades territoriales.

A pesar de la histórica asimetría de poder entre los gobiernos nacionales y sus entidades territoriales, en algunos países los procesos de descentralización y construcción de institucionalidad ambiental, en particular, y de modernización de sus Estados, en general, parecieran estar siendo eficaces para equilibrar los poderes en el aparato estatal en protección de los derechos ciudadanos.

Así, en el caso de Colombia, el Consejo de Estado suspendió un decreto que buscaba impedir a los municipios que se opusieran a la minería mediante el ejercicio de su competencia de ordenamiento territorial, y en el mismo sentido, la Corte Constitucional ha emitido sentencia rechazando el llamado “Decreto de Navidad” y obligando al Ejecutivo nacional a acordar con los municipios si una inversión extractiva se hace o no en su circunscripción.

En el caso de Chile, el establecimiento de sanciones por parte de los organismos reguladores por infracciones a los límites normados de contaminación han devenido en el desistimiento de algunos grandes proyectos de inversión privada.

4.3 Participación y consulta ciudadanas

En general los procesos de modernización y/o descentralización de los Estados en los países analizados han correspondido también con avances en la introducción de mecanismos de democratización en las relaciones entre Estado y sociedad.

En prueba de ello, el primero entre los países analizados en emprender esta ruta es nuevamente Colombia. Desde su reforma municipal de 1986 se incluye la figura de la consulta popular municipal como mecanismo de expresión de la voluntad ciudadana frente a proyectos que impliquen impactos sustantivos en la vida o economía locales. En 1991 la Constitución reconoce



a la participación ciudadana como un derecho y en 1994 se aprueba una ley de derechos de participación ciudadana.

Ese mismo año en Bolivia se aprueba la Ley de Participación Popular y en el Perú la Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos, parte de la cual fue puesta en suspenso por el gobierno autoritario de esa década y cuya plena vigencia fue restituida en la transición democrática del año 2001. Esta marca el inicio de una ola de promoción expresa de la participación ciudadana y la transparencia en la gestión pública por parte del Estado peruano en el contexto de la descentralización relanzada en el país en el 2002, uno de cuyos principales hitos es la promulgación de la Ley Marco de Presupuesto Participativo en el 2003, con el apoyo expreso del Ministerio de Economía y Finanzas que la ve como un medio para promover que el gasto público descentralizado responda a las prioridades ciudadanas.

Los casos más tardíos son los de Ecuador y Chile. En el primero, recién la Constitución del 2008 reconoce expresamente una función de transparencia y control social, y en el 2010 se aprueba una ley de participación ciudadana. Y finalmente, el caso más limitado en esta dimensión es sin duda el de Chile: se identifica únicamente la incorporación en 1994 de un mecanismo regulado de participación ciudadana dentro de su Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), siendo recién en el 2011 que se aprueba una ley enfocada en asociaciones y participación ciudadana asociadas a la gestión pública.

Sin embargo, a fines de la primera década de los 2000, los mecanismos de participación ciudadana muestran signos de debilitamiento en los países donde estos se desarrollaron más. Entre los años 2008 y 2010 se debilitan fuertemente los procesos de presupuesto participativo en el Perú y las autoridades descentralizadas aprenden a cumplir formalmente con sus obligaciones de rendición de cuentas.

En Colombia la profusión de mecanismos normados de participación ciudadana y control social hace que estos pierdan parte de su sentido o sean capturados por ciertos grupos de interés, lo que promueve la necesidad de actualizar la legislación en la materia, aprobándose en el 2015 una Ley Estatutaria de Participación Democrática.

Finalmente, en el 2013 se aprueba en Bolivia una Ley de Participación y Control Social, en vista de que la Ley de Participación Popular había sido derogada en 2010 por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

Hay que precisar que algunos de los avances en la consideración de la voz ciudadana en la decisión de grandes inversiones en industrias extractivas no ha sido a través de mecanismos vigentes en la normativa sino a la capacidad de movilización y presión de actores sociales (casos de Bagua y Conga versus la consulta previa, en Perú) o, más bien, a la capitalización de determinados mecanismos normados en contra de otros (casos de consultas populares en municipios como Ibagué, en Colombia).

No obstante, en un escenario de caída de precios de las exportaciones de minerales e hidrocarburos, como el que está sucediendo ahora, los Estados intentan incidir sobre el aumento de la producción para compensar la caída de precios, por lo cual se enfocan en la reducción de barreras a la inversión, entre ellas las de consulta ciudadana respecto a las inversiones extractivas.

Consulta previa de proyectos extractivos

Respecto a la consulta previa a los pueblos originarios, Colombia y Bolivia son los primeros de los países analizados en incorporarla en su marco normativo. Colombia aprueba la consulta previa en 1990 y al año siguiente Bolivia ratifica el Convenio 169 de la OIT.

Sin embargo, a pesar de esos compromisos iniciales, los procesos para su implementación efectiva se prolongan extremadamente: en el caso colombiano recién ocho años después, en 1998, se definen los procedimientos y condiciones para la realización de procesos de consulta previa; y en el caso de Bolivia, solo a partir de la Ley del 2005, casi 15 años después, se regula su realización para el sector hidrocarburos a cargo del respectivo ministerio, en el año 2009 la nueva Constitución la reconoce expresamente y solo en el 2014 se regula para el sector minero.

Varios años después de los primeros actos de compromiso con la consulta previa en la subregión, como en el caso de Bolivia, la Constitución del Ecuador de 1998 también la reconoce expresamente, pero replicando similares dilaciones para su implementación efectiva. Recién en el 2012, nuevamente casi 15 años después, se reglamenta para el sector hidrocarburos, precisando que dicha consulta no es vinculante, estando pendiente aún para el caso de la minería.

Finalmente, los casos más tardíos en este tema son los de Chile y Perú. Chile ratifica el Convenio 169 recién en el 2007, postergando su vigencia hasta el 2009. En el caso del Perú la ratificación por el Congreso se produce recién el 2010, para luego ser inicialmente observada por el Poder Ejecutivo, y finalmente ser promulgada el 2011 y reglamentada el 2012. El 2013 se restringe la definición de pueblos indígenas limitándola a las comunidades amazónicas y dejando fuera a las andinas.

Ahora bien, el reconocimiento y la incorporación de la consulta previa en la normatividad de los países no significan necesariamente que en todos los casos la institución tenga una aplicación inmediata efectiva.

Solo en el caso de Colombia se reporta la realización a partir del 2004 de 240 procesos en el sector hidrocarburos, 15 en minería y, en el 2012, tres en energía. En el caso del Ecuador, recién entre el 2013 y el 2014 se ha iniciado un proceso de consulta previa respecto a la convocatoria de la llamada Ronda Sur Oriente de concesiones hidrocarburíferas, suscitando fuertes protestas y descontento sociales frente al proceso. En el Perú también se han ensayado unas primeras experiencias en la Amazonía con fuerte desconfianza por parte de la población, sus asociaciones representativas y las organizaciones de la sociedad civil que las apoyan.



4.4. Tipología de casos en la región andina

Colombia y Perú

Llegan desde los 90 con procesos de modernización económica y del Estado, en Colombia, y de estabilización y liberalización económica en el Perú.

Adoptan desde inicios de los 2000 políticas agresivas de corte neoliberal, de promoción de la inversión privada y apertura de mercados, aprovechando el superciclo, aparejado en el Perú con la recuperación democrática y una descentralización de baja densidad, y en el caso de Colombia, matizadas por la mayor fortaleza y eficacia de sus instituciones a pesar de los desafíos que le significa la subsistencia de grupos armados en grandes extensiones del país.

En el fin del superciclo, ambos Estados adoptan claramente la “carrera hacia el fondo”, desmontando barreras a la inversión privada y afectando cada vez más las distintas reformas, con mayor tensión en Colombia por su mayor tradición y fortaleza institucionales (vgr. sentencias de su Corte Constitucional).

Bolivia y Ecuador

Llegan desde fines de los 90 (Ecuador) e inicios del 2000 (Bolivia) de procesos de crisis e inestabilidad política.

A mediados de la primera década de los 2000 asumen gobiernos “progresistas” o de “izquierda” con procesos constituyentes y aprobación de nuevas Constituciones (Ecuador en el 2008 y Bolivia en el 2009).

Gestiones fuertemente estatales y centralizadas de los recursos naturales y de la renta que estos generan, en el caso de Bolivia manejando las tensiones con las demandas de los departamentos (vgr. la implementación del régimen de autonomías departamentales) y en el de Ecuador con reformas tardías tanto en el desarrollo de sus instituciones como para el uso de la renta (vgr. Empresa Pública Ecuador Estratégico).

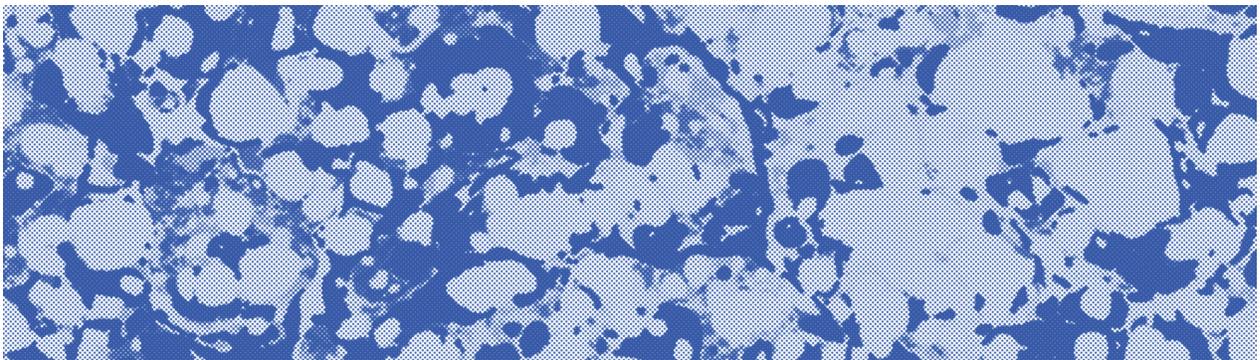
Chile

Un caso que se muestra como claramente singular en el grupo: se trata de un Estado fuerte y centralizado, con una larga tradición de dependencia de los recursos obtenidos de la exportación del cobre, con un importante rol en su explotación de la principal empresa estatal (aunque a partir de los años 90 con un fuerte incremento de la participación del sector privado).

En Chile las reformas institucionales suelen procesarse a lo largo de largos periodos temporales, por tanto, se han introducido escasas reformas institucionales asociadas al superciclo, aun cuando

se hacen crecientes demandas de las regiones por mayores recursos y autonomía, sin que sea claro el impacto próximo que tendrán en la agenda nacional.

Algo que muestran las distintas respuestas de los países tanto al superciclo de los precios de sus exportaciones de minerales e hidrocarburos, como a su reciente involución, es la importancia que tiene el desarrollo y fortaleza generales de sus instituciones para garantizar un mejor equilibrio de las distintas fuerzas e intereses involucrados y, por tanto, un mayor debate y transparencia de las decisiones públicas involucradas en la protección de los derechos ciudadanos, de la sostenibilidad de los recursos y el patrimonio natural de los países.



5.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Conclusiones

Durante los siglos XX y XXI se han vivido cuatro (4) grandes ciclos de alta demanda y altos precios por los recursos naturales que existen en América Latina. Tres de estos ciclos han sido determinados por incrementos de la demanda por minerales y energía y uno por decisiones políticas de los países productores de petróleo.

En cada uno de estos ciclos se pueden identificar subciclos específicos de políticas públicas, de concesiones y contratos, de inversiones, de producción, de exportaciones y de captura de renta. Los tiempos y las interrelaciones entre estos subciclos son específicos a cada país. Cuando hablamos del superciclo que ahora termina, nos referimos al periodo de alta demanda y altos precios que significó un ciclo especialmente alto de captura de renta pública.

Durante cada uno de estos ciclos, los países de la región que son ricos en los recursos naturales demandados por los mercados internacionales han puesto en práctica políticas para aprovechar de la demanda y beneficiarse de los precios. En todos los casos, estas políticas han tenido impactos de mayor o menor intensidad sobre los marcos institucionales vigentes y las reformas institucionales en curso en cada país en cada momento histórico.

Las relaciones entre las políticas de promoción de inversiones extractivas y las reformas institucionales en cada país son complejas y tienen que ver con las dinámicas endógenas específicas a cada país y con las dinámicas internacionales de las que todos los países son parte.

Las políticas de promoción de las inversiones extractivas son básicamente las mismas en todos los países y las tendencias internacionales de las que son parte también son comunes. En consecuencia, lo que explica el impacto de los ciclos y de las respuestas a ellos, en términos de las políticas de promoción de las inversiones, son las circunstancias históricas específicas en las que cada país las pone en práctica y participa de las dinámicas internacionales.

La manera cómo se da esta interacción específica a cada país está determinada por la historia previa y las condiciones sociales, institucionales y políticas en las que cada uno llega al ciclo de políticas de promoción de inversiones. La historia de cada uno de los cinco países analizados durante el superciclo tiene puntos de partida bastante diferentes, que determinan en gran medida comportamientos y desenlaces distintos durante el mismo.

En general, durante el superciclo, los altos márgenes de ganancias privadas y de renta pública generaron el margen de tolerancia que las elites políticas y empresariales han tenido respecto de

procesos de descentralización, participación, fortalecimiento de la institucionalidad ambiental y endurecimiento de las condiciones fiscales. La condición parece haber sido que se mantengan altas tasas de ganancia y captura de renta, que no perjudicara la inversión en industrias extractivas y que no se afectaran los equilibrios macroeconómicos.

Los avances y retrocesos en materia de descentralización, participación y consulta ciudadanas y construcción de institucionalidad ambiental han respondido también a la capacidad de resistencia y presión de distintos actores sociales (vgr. Bagua y Conga y la consulta previa en Perú; Magallanes, Aysén y Tocopilla y la descentralización en Chile; caso del Ibagué y la consulta en Colombia, etc.). Es claro que, tanto como los intereses de las elites económicas y políticas y las presiones resultantes de las dinámicas internacionales, los conflictos sociales también han tenido impacto en la orientación y profundidad de los cambios institucionales.

El impacto de las políticas de promoción de las inversiones en actividades extractivas sobre los procesos de reforma institucional en marcha están mediados por la acción de otras instancias del Estado que pueden tener mayor o menor grado de autonomía en relación con las elites políticas y económicas que impulsan dichas políticas.

- En Colombia la Corte Constitucional ha cuestionado varias políticas públicas por no haber sido consultadas con los pueblos indígenas.
- En Perú, en medio de marchas y contramarchas, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Cultura han logrado por ahora y sin garantía alguna de sostenibilidad que las consultas indígenas también se realicen en torno a proyectos mineros en las zonas andinas, contra la opinión de los empresarios mineros y la propia Presidencia de la República.
- En Chile las multas y los nuevos estándares impuestos por las autoridades ambientales han paralizado megaproyectos energético y mineros.

Como resultado de esta compleja interacción de dinámicas endógenas e internacionales, los impactos que las políticas de promoción de las inversiones en actividades extractivas han tenido sobre las reformas institucionales no han sido ni de la misma intensidad ni en la misma discrecionalidad en todos los países.

- Por ejemplo, al interior de procesos de descentralización en Colombia, Perú y Bolivia la abundancia de renta permitió un nivel variable de descentralización de recursos fiscales, al mismo tiempo que se mantenía una férrea centralización de la negociación de las inversiones mayores con las grandes empresas del sector.
- Por ejemplo, en Chile se ha mantenido el proceso de fortalecimiento de la institucionalidad ambiental aun al final del superciclo, mientras que en el resto de los países la política es más bien de debilitamiento de la misma.
- Por ejemplo, en Perú se han vivido avances y retrocesos en materia de participación en relación con las extractivas (audiencias en los EIA, derecho de consulta previa libre e informada).



Cabe recalcar en este punto que al terminar el superciclo, y con él las superganancias privadas y las supercapturas de renta extractiva, esta tolerancia parece haberse acabado. En la actualidad, sí se puede observar una relación directa entre el fin del superciclo y las políticas públicas que buscan en todos los países retrocesos en lo que se había avanzado o apenas sostenido durante el boom de los commodities en materia de descentralización, participación y gestión ambiental. Es lo que hemos llamado la “carrera hacia el fondo”.

Entendemos esta “carrera hacia el fondo” como la existencia de políticas en todos los países que tienen como rasgo común debilitar la descentralización, la participación ciudadana, la gestión ambiental y la presión tributaria para seguir atrayendo inversiones hacia el sector extractivo en el nuevo escenario de menor demanda y precios más bajos.

No sabemos en este momento si ya la caída en la demanda y precios de las *commodities* tocó fondo ni tampoco si la “carrera hacia el fondo” entre los países materia de análisis ya culminó. No sabemos tampoco si esas políticas efectivamente alterarán los términos en que se desarrollan las actividades extractivas ni si tendrán el impacto deseado: seguir atrayendo inversiones extractivas y seguir capturando la renta que ellas generan. Sucede que mientras que las percepciones y las intenciones de las elites empresariales que demandan estas políticas son claras, las respuestas que se les dan desde las elites políticas y los diferentes sectores del Estado pueden no serlo, incluso llegando a ser contradictorias con las de las elites empresariales y hasta contradictorias entre sí. Solo el tiempo nos dirá cuáles son sus impactos reales.

5.2 Recomendaciones

Las recomendaciones que presentamos están basadas en una perspectiva territorial de buena gobernanza de las industrias extractivas. Por buena gobernanza desde una perspectiva territorial entendemos que las decisiones sobre las industrias extractivas sean tomadas con participación informada de todos los actores públicos (sectores nacionales y gobiernos intermedios y locales) que tengan responsabilidad sobre los territorios y las poblaciones impactadas por esas decisiones, así como con participación de dichas poblaciones.

Las recomendaciones que presentamos tendrán que ser implementadas en un escenario difícil para la región pues “América Latina y el Caribe tendrá que transitar por esa transformación productiva en un contexto adverso en lo internacional, lo regional y lo nacional. El menor crecimiento mundial y la amenaza de una nueva crisis financiera internacional pueden golpearla con fuerza en un momento en que la integración regional es débil, el espacio fiscal necesario para responder con políticas anticíclicas se ha reducido de manera significativa o no existe y, en muchos países, ha disminuido el prestigio de las instituciones políticas y de gobierno”⁶⁰.

60 Alicia Bárcenas, Alicia. *Horizontes 2030. La igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. Santiago de Chile: Cepal, 2016.

- Promover diversificaciones productivas y reformas fiscales para depender menos de la venta de *commodities* en términos de crecimiento, exportaciones y financiamiento del presupuesto público, lo que demanda recuperar y fortalecer las capacidades del Estado de hacer planeamiento estratégico y de promover políticas sectoriales específicas de desarrollo económico.
- Promover reformas institucionales en la gestión de la renta extractiva para evitar que esta reste competitividad a otros sectores productivos (fondos de inversiones), para compensar fluctuaciones externas (fondo de ahorro y estabilización), para apoyar la diversificación (fondos para ciencia y tecnología), para sostener los sistemas de pensiones (fondos de pensiones) o para beneficiar directamente a sectores vulnerables/necesitados (fondos sociales).
- Revisar desde una perspectiva costo/beneficio las medidas de política que se están tomando en el marco de la llamada “carrera hacia el fondo” en nuestros países, incluyendo el debilitamiento de reformas institucionales en curso y el endeudamiento externo como fuente de financiamiento para reemplazar la renta extractiva.
- Aprovechar del fin del superciclo para consolidar los tres procesos de reformas institucionales analizados y de esa manera generar un marco institucional para el desenvolvimiento de las industrias extractivas con participación de los gobiernos subnacionales, de la ciudadanía y de autoridades ambientales fuertes en las decisiones relativas al sector.
- Definir los mecanismos de participación de los gobiernos subnacionales en la gestión del territorio, la entrega de concesiones, la negociación de contratos, la aprobación de los EIA y el monitoreo respectivo.
- Consolidar mecanismos de participación ciudadana en la definición de las políticas públicas relativas a las industrias extractivas. En ese marco consolidar el ejercicio del derecho de consulta a los pueblos indígenas respetando los estándares internacionales promovidos por la OIT y las Naciones Unidas.
- Mejorar los estándares y fortalecer la autonomía de las autoridades sectoriales ambientales en la gestión del territorio y del medioambiente.
- Tomar como referencia de las reformas los estándares ambientales y sociales de la OECD para reforzar procesos globales de integración.
- Impulsar un proceso de integración regional de estándares ambientales, sociales y fiscales altos, presentando desde la región una plataforma exigente de negociación común con los inversionistas internacionales interesados en nuestros recursos naturales.

- Tomar como punto de partida los acuerdos ya tomados por la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), con asistencia de la Cepal.
- Tomar como referencia experiencias iniciales de otras regiones del mundo como la Africa Mining Vision, promovida por las Naciones Unidas en ese continente⁶¹.

61 Ver: <http://www.africaminingvision.org/>

Bibliografía

Este reporte comparativo regional se elaboró con base en los siguientes reportes nacionales de análisis producidos por las contrapartes institucionales de NRG:

Fundación Jubileo. Reporte Nacional sobre los procesos de reforma institucional durante y después del superciclo de los *commodities*. Caso: Bolivia. La Paz: Fundación Jubileo, 2016.

Glave, Marisa. Tres procesos que inciden en la gobernanza de recursos naturales explotados por las industrias extractivas: Descentralización, participación ciudadana y gestión ambiental. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2016.

Jarrín, Sebastián. Reporte nacional sobre los procesos de reforma institucional durante y después del superciclo. Quito: Grupo Faro, 2016.

Martínez, Ignacio y Liberona, Flavia. Reporte nacional sobre los procesos de reforma institucional durante y después del superciclo de los *commodities*. Santiago de Chile: Fundación Terram, 2016.

Velásquez, Fabio E., Martínez, Mario F. y Peña, Juliana. La herencia del superciclo de precios de las materias primas en la institucionalidad del sector extractivo en Colombia. Bogotá: Fundación Foro Nacional de Colombia, 2016.

Textos de referencia generales:

Archondo, Rafael. "La ruta de Evo Morales". Nueva Sociedad, n.º 209. Caracas: Fundación Foro Nueva Sociedad, 2007. Ver también: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe Nacional Sobre Desarrollo Humano 2007. El estado del Estado en Bolivia. La Paz: PNUD, 2007.

Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). Los gobiernos regionales al inicio de su segunda década. 46 experiencias de éxito de la gestión pública regional. Lima: ANGR, 2015.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Libro de consulta sobre la participación. Washington D.C.: BID, 1997

Barrios, Franz. Estudio comparado de experiencias de descentralización relevantes para el Perú en la perspectiva de escenarios políticos de mediano plazo. Lima: PAPEP-PNUD, 2010.

Boaventura, Santos y Avitser, Leonardo. "Introducao: para ampliar o canone democrático". En: Boaventura de Sousa Santos, coord. Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

Burki, Shahid Javed y Perry, Guillermo E. . Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter. Washington D.C.: World Bank, 1998.

Carrión, Fernando. "Interrogatorio a la Descentralización Latinoamericana: 25 años después". En: Fernando Carrión, ed. La descentralización en Ecuador. Opciones comparadas. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), 2007.

Comisión Económica para América Latina (Cepal). Pactos por la Igualdad. Santiago de Chile: Cepal, 2014.

Comisión Económica para América Latina (Cepal). Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Cepal, 2015.

Comisión Económica para América Latina (Cepal). Panorama inserción internacional 2016, pp. 74. Santiago de Chile: Cepal, 2016.

Comisión Económica para América Latina (Cepal). Horizontes 2030. La igualdad en el centro del desarrollo sostenible. Santiago de Chile: Cepal, 2016.

Del Pozo, César; Guzmán, Esther y Paucarmayta, Valerio. ¿Minería y bienestar en el Perú?: Evaluación de impacto del esquema actual (ex-post) y esquemas alternativos (ex-ante) de redistribución del canon minero, elementos para el debate. Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas (CBC) - CIES, 2013.

Fuentes Knight, Juan Alberto (Editor). Inestabilidad y Desigualdad. La vulnerabilidad del crecimiento económico en América Latina y el Caribe, pp22. Santiago de Chile: Cepal, 2014.

Grindle, Merilee S. Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance. Princeton: Princeton University Press, 2007.

Grupo Propuesta Ciudadana – RLIE. Balance: Transparencia de las industrias extractivas en América Latina durante el superciclo de las materias primas. Lima: RLIE - GPC, 2016.

Guhl, E. y P. Leyva: La gestión ambiental en Colombia, 1994-2014: ¿un esfuerzo insostenible?, Friedrich Ebert Stiftung y Foro Nacional Ambiental, Bogotá, 2015.

Kurtz, Marcus J. Latin American State Building in Comparative Perspective. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

Laserna, Roberto. La trampa del rentismo. La Paz: Fundación Milenio, 2002.

Monge, Carlos. *If the people are sovereign, the people must be fed*. Ph.D dissertation. Miami: University of Miami, 1992.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Aplicación del Convenio num.169 de la OIT por Tribunales Nacionales e Internacionales en América Latina*. Lima: OIT, 2009.

Prebisch, Raúl. *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago de Chile: CEPAL, 1949.

Rodríguez-Becerra, Manuel; Espinoza, Guillermo y David Wilk. *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe: evolución, tendencias y principales prácticas*. Washington D. C.: División de Medio Ambiente del BID, 2002.

Remy, María Isabel. *Participación ciudadana y gobiernos descentralizados*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2011.

Santos, Boaventura de Souza y Avtitzer, Leonardo. "Introducao: para ampliar o cânone democrático" En: Boaventura de Sousa Santos, org. *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Río de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

Schuldt, Jurgen. "Futurologia de la economía política peruana". En: Universidad del Pacífico, editor. *Cuando despertemos en el 2062: Visiones del Perú en 50 años*. Lima: Universidad del Pacífico, 2012.

Svampa, Maristella. *Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2009.

Tello, Mario. *Recursos naturales, diversificación y crecimiento regional en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) - Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), 2014.

Valdez Muñoz, Walter. "Marco institucional para la gestión ambiental en el Perú". *Revista Derecho PUCP*, n.º 70. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú - Facultad de Derecho, 2013.

Velásquez, Fabio y González, Esperanza. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona, 2003.

Viale, Claudia y Carlos Monge. "Industrias extractivas: continuismo y carrera hacia el fondo". En: *La divina tragedia. Serie Perú Hoy N°27*. Lima: DESCO, 2015.

