



Red Latinoamericana sobre Industrias Extractivas

PUNTO de VISTA

Revista N° 2. Octubre 2011

En esta edición

Ordenamiento territorial e industrias extractivas en Colombia. Otro capítulo de la tensión entre autonomía territorial y Estado unitario / Entre el marco legal y la aplicación del ordenamiento territorial en Ecuador: la participación ciudadana y la división de competencias / Un modelo en continua contradicción... mirando el proceso en Chile / El ordenamiento territorial y el sector hidrocarburos en Bolivia / El ordenamiento territorial para un modelo alternativo de desarrollo - Perú.

PUNTO DE VISTA

ÍNDICE

Editorial

- pág. 3

Ordenamiento territorial e industrias extractivas en Colombia. Otro capítulo de la tensión entre autonomía territorial y Estado unitario

Paulo Andrés Pérez A. (Foro Nacional por Colombia) - pág. 4

Entre el marco legal y la aplicación del ordenamiento territorial en Ecuador: la participación ciudadana y la división de competencias

María del Carmen Pantoja (Grupo Faro), Sofía Suárez (CEDA) - pág. 8

Un modelo en continua contradicción... mirando el proceso en Chile

Jorge Quezada Olivares (Profesor y consultor, Gestión y Redes para el Desarrollo) - pág. 12

El ordenamiento territorial y el sector hidrocarburos en Bolivia

Carmen Crespo (Consultora externa, Fundación Jubileo) - pág. 18

El ordenamiento territorial para un modelo alternativo de desarrollo - Perú.

Javier Azpur (Coordinador Ejecutivo, Grupo Propuesta Ciudadana) - pág. 22

EDITORIAL

Alejandra Muñoz
Grupo Propuesta Ciudadana

Desde que los gobiernos latinoamericanos impulsaron políticas de apertura y promoción de la inversión extranjera en los noventa, las industrias extractivas se han convertido en su principal apuesta económica. Entre 1990-1997 la inversión en las industrias extractivas en América Latina creció en 400% (Banco Mundial 2005). En las últimas décadas, en Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile se ha producido, producto del incremento sostenido de los precios internacionales, un aumento sustantivo de las actividades mineras e hidrocarburíferas, lo cual se refleja en su creciente importancia en los ingresos por exportaciones, así como en los ingresos fiscales.

Por lo general en América Latina, las decisiones sobre el uso territorio se han tomado desde el gobierno nacional, sin considerar la participación de los demás niveles de gobierno ni de la ciudadanía. Es por ello que, en muchos casos, los territorios concesionados para la actividad extractiva se superponen con cuencas, áreas protegidas y territorios indígenas, elemento que ha terminado siendo fuente de conflictos sociales. La forma arbitraria como se han ocupado territorios sin adecuados estudios ambientales, debates participativos acerca del uso y ocupación del territorio, han generado conflicto de intereses entre del sector privado transnacional y nacional y el interés colectivo de las poblaciones que habitan en estos lugares.

Ante ello, en varios países de la región se han impulsado procesos de planificación y ordenamiento territorial. El país pionero en este tema ha sido Colombia que comenzó procesos de planificación territorial a partir de la década de los noventa. Sin embargo, en la actualidad

la consolidación de este proceso enfrenta problemas debido a las presiones por recentralizar las decisiones sobre el uso y distribución del territorio en favor de las actividades extractivas. En Ecuador y Bolivia, se incorporó en sus nuevas Constituciones el mandato del ordenamiento territorial, otorgando al Estado el rol rector en la dirección y proposición de lineamientos nacionales para la planificación del territorio y el control de los recursos naturales. En Chile la utilización del territorio se encuentra sujeta a un enfoque sectorial antes que integral. Finalmente, en el Perú la institucionalidad del ordenamiento territorial aún se encuentra en el debate político.

Entre los problemas comunes que enfrentan estos países, están la falta de articulación de los procesos de elaboración de planes de ordenamiento territorial con los procesos de planificación, descentralización y participación en los niveles subnacionales. No existen claras definiciones sobre las competencias de cada nivel de gobierno en este proceso, existen escasas figuras de concertación entre niveles de gobierno, por lo que las decisiones de los gobiernos nacionales, muchas veces en alianza con las empresas vinculadas a las actividades extractivas, terminan por imponerse siempre sobre el interés regional, local o indígena. La participación ciudadana dentro de este proceso de planificación enfrenta distintos problemas debido a la acelerada elaboración de planes de desarrollo como en el caso de Ecuador.

En esta segunda edición de la Revista Punto de Vista presentamos un conjunto de artículos en los que se hacen breves balances sobre las experiencias de ordenamiento territorial en Colombia, Ecuador, Perú, Chile y Bolivia.

Ordenamiento territorial e industrias extractivas en Colombia. Otro capítulo de la tensión entre autonomía territorial y Estado unitario⁽¹⁾

Paulo Andrés Pérez A.
Foro Nacional por Colombia

En algunos espacios políticos y académicos de Colombia el ordenamiento territorial (OT) ha sido considerado como un ejercicio pionero en la definición de usos del suelo y en la defensa de bienes y servicios ambientales. No obstante los avances normativos y prácticos al respecto, aún es temprano para considerar si el proceso se ha consolidado y ha sido exitoso, más aun si se tiene en cuenta que en los últimos años ha venido soportando presiones de un modelo de recentralización del Estado, el cual se manifiesta hoy, entre otras formas, a través del auge de la economía extractiva de minerales e hidrocarburos.

Desde el final de la década de 1980, Colombia apostó por un Estado descentralizado, no solo en términos administrativos sino también políticos. La Constitución de 1991 ratificó ese proceso, introduciendo algunas innovaciones institucionales, por ejemplo, la expedición de una ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT) que concretara la posibilidad de crear administrativamente nuevas entidades territoriales supramunicipales (las provincias y las regiones), fortaleciera la autonomía

municipal y definiera de manera más precisa las competencias de cada nivel de gobierno.

Sin embargo, ante la prolongada ausencia de esta ley **(2)**, a mediados de la década de 1990, se avanzó en la definición de una política urbana, uno de cuyos elementos centrales fue la aprobación de la ley 388, en 1997, la cual apela de manera clara al principio de subsidiariedad contenido en la Constitución y convierte a los municipios en las entidades territoriales encargadas de la gestión del suelo mediante la formulación e implementación de planes de ordenamiento territorial (POT), a cuyo cargo estaría la reglamentación de los usos del suelo en áreas rurales, urbanas, suburbanas y de protección y expansión urbana. Los POT deberían además implementarse a través de los planes de desarrollo municipales y estar armonizados con estos últimos. A pesar de la reciente sanción de la LOOT, ese es el espíritu que persiste en el ordenamiento territorial actual.

En tal diseño institucional, el nivel de gobierno intermedio, el departamental, brilla por su ausencia y solo las corporaciones

ambientales regionales, no relacionadas con los departamentos, intervienen aprobando técnicamente los POT. Por su parte, el nivel nacional ha tenido la responsabilidad de establecer lineamientos generales de política, brindando asesoría a los municipios para su implementación en los territorios.

Casi quince años después de la expedición de la ley 388, el balance del proceso aporta elementos positivos y negativos. Entre los primeros se encuentra el hecho de que esta norma en algunos casos ha sido vista como una oportunidad para potenciar la vocación del territorio y hacer de él un instrumento activo del desarrollo, además, dicha ley se ha convertido en un instrumento, potencial al menos, de gestión ambiental efectiva. Como aspecto por mejorar, aparece principalmente el de los precarios niveles de implementación de los POT identificados con ocasión de la revisión de los planes que la misma ley autorizó.

Los POT y la política de fomento a la industria extractiva

El diseño, en apariencia claro, de competencias en materia de OT generó sin embargo tensiones al nivel local y nacional. En el caso de municipios que representan algún tipo de interés para la nación –por contar con recursos naturales o tierras apropiadas para la ejecución de proyectos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo–, las administraciones locales han visto reducida su autonomía, además de traslapadas y enfrentadas sus competencias en términos de ordenamiento. En dichos casos, el modelo se caracteriza por contar con escasas figuras de concertación entre niveles territoriales y por el sometimiento del poder municipal al nacional.

Un ejemplo de estas dificultades es el relacionado con los intereses encontrados que tienen o pueden llegar a tener el nivel nacional y el nivel municipal en materia minera y de hidrocarburos. La ley 388 plantea, refiriéndose a la regulación de uso rural, que dentro de los POT

se incluirá “el señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera”, es decir, los municipios mantendrían la autonomía en cuanto a la definición de usos del suelo asociados a estos tipos de producción.

No obstante, desde el año 2001 con el código de minas de entonces, luego con el decreto 2201 del año 2003 y más recientemente con la nueva reforma del código de minas, el gobierno nacional ha tratado de sustraer esta competencia a los municipios e incluso ha generado una mayor distorsión frente a las competencias de las autoridades ambientales regionales, es decir, las Corporaciones Autónomas Regionales.

Estos intentos han estado relacionados fundamentalmente con la necesidad de que los municipios reconsideren las zonas excluidas de actividad minera, en los casos en que ese uso se define como prohibido dentro de los POT, teniendo como argumento la necesidad de impulsar proyectos considerados estratégicos y contando como amparo con la autorización de las autoridades ambientales, que mayoritariamente son regionales, dado el tamaño de la mayoría de los proyectos mineros. Dichos intentos se relacionan también con la reglamentación de los macroproyectos de vivienda de interés social, frente a los cuales el decreto 2201 planteaba que “los planes, planes básicos o esquemas de ordenamiento territorial de los municipios y distritos en ningún caso serán oponibles a la ejecución de (estos) proyectos, obras o actividades”.

Más recientemente, en febrero de 2010, se modificó el artículo 34 del código de minas (que fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional **(3)**) para incorporar dentro de las posibles excepciones a las áreas de reserva forestal regionales, con lo cual la intención de subordinar los instrumentos municipales de ordenamiento a las directrices nacionales se aplica al nivel regional. No obstante las decisiones que la Corte Constitucional ha tomado en torno

a los intentos de sustracción de la competencia **(4)**, el gobierno nacional ha mantenido el interés en lograr su propósito y en la práctica lo ha hecho.

Actualmente la industria extractiva constituye la principal apuesta económica del país, lo cual se refleja en dos hechos contundentes: en primer lugar, este sector recibió el 32,5% de la inversión del gobierno destinada al desarrollo productivo en el período 2002-2010; en segundo lugar, la participación de la actividad agropecuaria y la industria de consumo en los recursos programados entre esos mismos años apenas llegó al 8,6% y 12,4%, respectivamente **(5)**. La contribución de la industria extractiva al PIB ha crecido más del doble desde 1995, ubicándose hoy en un 6,4%; por otra parte, su participación en las exportaciones ha pasado de 44,7% en el año 2000 a 70,5% en el 2010.

Un caso de estudio: Arauca

El caso del municipio de Arauca indica que en la práctica, más que en la norma, los criterios y decisiones del gobierno nacional se han impuesto sobre los municipales. Así lo muestra el propio documento de POT que Arauca formuló inicialmente en el año 2000 y en el que sorprendentemente no aparece ninguna mención sobre el que fuera por muchos años el pozo de extracción petrolera más grande del país. Lo mismo ocurre con la nueva versión del POT (2009), que sigue dejando de lado un tema que sin duda determina gran parte de la vida municipal.

Incluso, en una entrevista efectuada al funcionario municipal encargado del tema, éste resignaba las posibilidades de oponerse a posibles nuevas exploraciones y explotaciones en el territorio que se empiezan a adelantar, aun a pesar de que los costos socioambientales del pozo original son hoy importantes, uno de ellos es que los recursos del petróleo superpusieron los límites de la “civilización” sobre los límites de la subsistencia de los pueblos indígenas, además se han producido otras consecuencias, como

la contaminación de aguas, el secamiento de lagunas y ríos y el uso de territorios originalmente indígenas, a pesar de la prohibición existente **(6)**. Después de veinte años de actividad petrolera, el pueblo Macahuan perdió el 75% de su territorio por la colonización y los Hitanu y los Dome Jiwi el 95%” **(7)**, según plantea una ONG que ha documentado el caso.

El funcionario afirma además que, frente al tema y de cara a las posibles nuevas exploraciones, el municipio no tiene dientes para regular el uso del suelo, aunque el uso principal de las zonas de posible intervención en el vigente POT sea forestal y de ganadería extensiva, así como uso agrícola complementario y uso condicionado para explotación maderera. En general, en la zona se prohíben todos los demás usos que atenten contra los principales: “Lo único que le queda a la alcaldía es pedirle a la nación que aporte en el ordenamiento territorial porque el municipio no tiene injerencia en esos aspectos y es la nación la encargada de definir quién explora y quién explota. Todo por encima de los municipios”, ha planteado **(8)**.

Quizá la única compensación recibida por el municipio por los costos ambientales que ha soportado –así sea insuficiente– es el conjunto de recursos que el petróleo le ha dejado.

Después de veinte años de actividad petrolera, el pueblo Macahuan perdió el 75% de su territorio por la colonización y los Hitanu y los Dome Jiwi el 95%”, según plantea una ONG que ha documentado el caso.

Actualmente casi la mitad de la inversión pública total del municipio tiene como fuente de financiación los recursos de regalías provenientes de esta industria **(9)**, pero el próximo año ellos se reducirán en casi un 40%, pasando de 41 millones de dólares en 2010 a 12,6 millones en 2012, debido a la reforma del sistema de regalías impulsada por el gobierno nacional y finalmente aprobada por el Congreso de la República.

Esta reforma es la tercera que en los últimos once años ha promovido el gobierno nacional para disminuir el crecimiento de los recursos que financian las funciones y competencias de los municipios. Las dos primeras se ocuparon de los ingresos de transferencia corriente que el nivel central envía a los municipios y departamentos. Todas estas reformas han estado a tono con una tendencia a retroceder en la descentralización. La hipótesis en este caso sugiere que, dada la reducción de recursos de regalías, los proyectos extractivos impulsados por el gobierno nacional encontrarán dificultades para ser “aprobados” en el nivel local. Con seguridad, pues, la tensión aumenta en un contexto de retroceso de la descentralización.

La reforma que no solucionó los problemas

Desde 1991 la Constitución ordenó crear una LOOT para, en su momento, evitar todos estos desajustes, aclarar confusiones y precisar cuestiones poco claras, principalmente en materia de competencias. El pasado junio se sancionó por fin la LOOT, luego de casi veinte intentos fallidos, ley que debería atender la tarea atrasada desde entonces. Sin embargo, sus contenidos y desarrollos no abordan los problemas cruciales y, a cambio, se limita a ratificar lo que está contenido en otras leyes; además, en materia de competencias, aplaza la decisión y adiciona más principios a los que ya existían, como si el problema fuera de enfoque. La ley solamente aporta algunas claridades en materia de las competencias que los departamentos tienen en cuanto a OT.

Frente a este panorama, seguramente serán mecanismos como componendas políticas, presión social o chantaje económico los que se utilicen para resolver los conflictos de competencias en materia de OT y de negociación y análisis de los impactos socioambientales generados por la acción de la industria extractiva. Tales mecanismos terminarán imponiéndose sobre los canales institucionales, formales y democráticos. El reto del país, entonces, parece consistir en recuperar el debate, impulsar una reforma seria (por difícil que parezca) y, en general, hacerle caso a la Constitución.

(1) Este artículo condensa los principales resultados de un estudio que Societas, con el patrocinio de Revenue Watch Institute, solicitó a Foro Nacional por Colombia en torno al tema de la experiencia colombiana en materia de ordenamiento territorial y sus dificultades de implementación en un contexto de impulso a las industrias extractivas. Además de unas consideraciones generales, el estudio incluyó el desarrollo de dos análisis de casos municipales.

(2) Solo el pasado 28 de junio se sancionó la LOOT, ley que, sin embargo, no cumple con todos los encargos hechos por la Constitución.

(3) La inexequibilidad se dio porque la formulación del código no incluyó un proceso de consulta previa con pueblos indígenas, que es un aspecto incluido en el marco normativo nacional.

(4) El decreto 2201 también fue declarado inexequible.

(5) El actual Plan Nacional de Desarrollo (PND, 2010-2014) asigna al sector extractivo el 41% de la inversión de las “locomotoras para el crecimiento y el empleo”; además copará el 17% del total de la inversión programada para el cuatrienio, y el 54% del total de la inversión privada considerada.

(6) Alcaldía de Arauca, *Plan básico de ordenamiento territorial. Acuerdo municipal 026*. 20 de diciembre de 2000, p. 212.

(7) ROA, Tatiana. *La Occidental Company en Caño Limón. Un caso de deuda ecológica: Censat Agua Viva y FoE Colombia*, 2002, p. 5.

(8) Entrevista realizada el 15 de junio de 2011.

(9) En Colombia, los recursos de regalías se refieren a la contraprestación que se debe pagar por la explotación de un recurso no renovable. Hasta este año, aproximadamente el 80% de las regalías son recibidas directamente por los municipios y departamentos productores. Estos recursos no incluyen los montos pagados por impuestos que van directamente al gobierno nacional y que equivalen a casi el doble del monto pagado por regalías.

Entre el marco legal y la aplicación del ordenamiento territorial en Ecuador: la participación ciudadana y la división de competencias

María del Carmen Pantoja

Grupo Faro

Sofía Suárez

CEDA⁽¹⁾

En 2008, Ecuador adoptó una nueva Constitución que incorpora fundamentos novedosos para el régimen de desarrollo del país y la industria extractiva, los cuales incluyen el buen vivir, una nueva distribución territorial, el reconocimiento de los derechos de la naturaleza y la categorización de los sectores petrolero y minero mencionado como recursos estratégicos, bajo el control y administración exclusiva del Estado **(2)**.

Tras su aprobación, el proceso de aplicación de los nuevos mandatos y reformas constitucionales impulsó un acelerado cambio en la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) y una ratificación del manejo exclusivo de los sectores petroleros y mineros por parte del gobierno central. Dicho proceso ha tomado un tiempo de adaptación, por ello las disposiciones constitucionales sobre ordenamiento territorial fueron recientemente desarrolladas a través de la expedición del “Código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización” (COOTAD) y de otras leyes, como el “Código orgánico de finanzas públicas”, vigentes desde octubre de 2010.

Entre el ejercicio de aplicar la Ley y el de precautelar los fundamentos constitucionales, estos hechos mostraron limitaciones normativas respecto a los procesos de participación y a la división de competencias entre el gobierno central y los GAD. En este artículo buscamos evaluar los desafíos y dificultades que han enfrentado los gobiernos locales en la aplicación de estos temas, tomando en cuenta que son ejes fundamentales en los procesos de ordenamiento territorial.

¿Son los procesos de ordenamiento territorial inclusivos?

La participación de la ciudadanía en los procesos de ordenamiento territorial actualmente se destaca debido a que se la ha concebido como un derecho constitucional tanto en los procesos de toma de decisiones como en los de planificación y gestión de los asuntos públicos **(3)**. Sin embargo, existen dos importantes condiciones que restringuen la participación ciudadana en este campo: la elaboración acelerada de planes de ordenamiento territorial, dada la necesidad de contar con recursos, y una institucionalización

aún en proceso de las instancias estipuladas por la Ley para asegurar su existencia.

La participación ciudadana y el control social son concebidos por el marco legal ecuatoriano como lineamientos de desarrollo; con ellos se busca asegurar para comunidades, pueblos y nacionalidades una asignación equitativa de recursos. Los diferentes niveles de gobierno tienen el deber de coordinar los mecanismos que garanticen el derecho a participar en los procesos de planificación, es decir, en la elaboración y evaluación tanto de los planes de ordenamiento territorial, como de presupuestos. El “Código orgánico de finanzas públicas y planificación”, ha determinado que estos planes son un prerequisite para la aprobación de presupuestos; lo que implica que deben estar listos hasta fin de año (4).

Esto ha puesto a prueba la capacidad de reacción de los diferentes GAD no solo en el proceso de elaboración, sino también respecto a la incorporación de las voces de sus poblaciones y de la categorización de sus necesidades; a lo cual

La participación ciudadana y el control social son concebidos por el marco legal ecuatoriano como lineamientos de desarrollo, con ellos se busca asegurar para comunidades, pueblos y nacionalidades una asignación equitativa de recursos.

se contraponen las dificultades que la normativa legal expedida por cada nivel de gobierno conlleva, pues parecen aun no establecer los mecanismos suficientes para promover una participación. El COOTAD (5) y la Constitución especifican que la ciudadanía tiene derecho a participar en audiencias públicas, asambleas, cabildos populares y consejos consultivos, así como a convocar a consulta popular sobre cualquier asunto de interés de la jurisdicción territorial.

La normativa establece, además, diversas instancias que buscan garantizar los procesos participativos, las cuales van desde un Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) y un Consejo Nacional de Competencias (CNC) hasta instancias locales, como el Sistema de Participación Ciudadana y el Consejo de Planificación Participativa. El SNDPP fue el primero en instaurarse –en febrero de 2009– y a él siguió el CNC –establecido en enero de 2011–. Ambos articulan la política pública con la gestión territorial. El CNC, por su parte, lleva la dirección del proceso de descentralización liderado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). Mientras tanto, durante el presente año inició el proceso de transferencia de competencias desde el gobierno central a los GAD, los cuales también se han preparado para la elaboración de sus planes de ordenamiento territorial. Al mismo tiempo, se han organizado los sistemas de participación ciudadana (6) y los consejos de planificación, con lo cual se empieza a construir una institucionalidad joven que no necesariamente respalda los procesos participativos.

¿A quién corresponden las competencias del manejo de un recurso extractivo?

Las competencias de los GAD respecto al ordenamiento territorial se encuentran contenidas en la Constitución y en el COOTAD. En estos dos cuerpos normativos se establece que los GAD tienen competencias exclusivas respecto a la planificación del desarrollo y del

ordenamiento territorial **(7)**. También se dispone que los planes de los GAD deben articularse entre sí y, a la vez, con el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV). Tanto en el COOTAD como en el “Código orgánico de finanzas públicas” se trazan algunos lineamientos para lograr esta articulación **(8)**; no obstante, no existe un proceso específico que determine la forma en que se deben ir desarrollando estos planes, además, se ha dado la facultad para que cada GAD dicte sus propias normativas respecto a las directrices que orientan la formulación de los planes de ordenamiento territorial **(9)**. Tampoco, no hay que olvidar que estas normativas tienen marcados los límites por disposiciones constitucionales, por las leyes y por el PNBV.

De forma adicional, para elaborar sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, los GAD también deben observar las disposiciones del PNBV (2009-2013), instrumento de obligatoria observancia para el sector público, ya que a él deben sujetarse tanto las políticas, programas y proyectos públicos, como la programación y ejecución del presupuesto del Estado, la inversión y la asignación de recursos públicos y la coordinación de las competencias exclusivas entre el estado central y los GAD **(10)**. El PNBV, de forma adicional a los objetivos estratégicos que sirven para el desarrollo del país, también incluye una Estrategia Territorial Nacional, la cual es concebida como un instrumento de referencia para las políticas sectoriales y para las instancias públicas en todos los niveles y se enfoca principalmente en los siguientes aspectos: impulsar el buen vivir; contar con infraestructura eficiente para la movilidad, conectividad y energía; garantizar la sustentabilidad del patrimonio natural mediante el uso racional y responsable de los recursos naturales renovables y no renovables; y lograr la consolidación de un modelo de gestión descentralizado y desconcentrado con base en la planificación articulada; y la gestión participativa del territorio **(11)**.

Respecto a las industrias extractivas, cabe mencionar que, debido a que los recursos no renovables se consideran como un sector

estratégico, el gobierno central, a través del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables (MRNNR), tiene directa influencia en la zonificación y ordenamiento de las mismas. Además, no se debe olvidar que en todos los procesos de ordenamiento territorial también hay que tomar en cuenta la zonificación para conservación realizada a través del Ministerio del Ambiente, la cual se materializa en la declaración de áreas protegidas y bosques protectores.

Como se observa, diferentes instituciones confluyen en la organización del territorio, lo cual a su vez puede generar conflictos debido a los intereses contrapuestos entre los ministerios y los GAD, o entre los propios GAD. En el sector extractivo, este conflicto podría hallarse en el manejo de recursos naturales, como el agua, la biodiversidad, los espacios productivos o los bosques, los cuales pueden ser afectados con la operación de la extracción de petróleo o con la minería.

Respecto a las industrias extractivas, cabe mencionar que, debido a que los recursos no renovables se consideran un sector estratégico, el gobierno central, a través del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, tiene directa influencia en la zonificación y ordenamiento de las mismas.

El cuestionamiento a abordarse será ¿Hasta qué punto el gobierno local puede limitar el trabajo de una operación extractiva si ello contrasta con sus competencias?

Conclusiones y recomendaciones

La normativa existente sobre ordenamiento territorial en Ecuador presenta algunas debilidades que se relacionan principalmente con la falta de establecimiento de los tiempos con que los GAD cuentan para elaborar los planes correspondientes, pues es necesario remitirse a otras normativas que regulan los presupuestos para encontrar las fechas límite para ello. Otra falencia es que se deja a voluntad de cada GAD algunos lineamientos específicos para el desarrollo de dichos planes, por lo que aspectos como el tiempo de duración del plan podrían variar de un GAD a otro.

Asimismo, se ha podido observar que debido a la premura de contar con estos planes, los GAD han contratado a consultores para que los realicen; en consecuencia, se puede deducir que estas entidades no contarán con el tiempo suficiente para la compilación de la información y los datos necesarios para realizar propuestas de planes coherentes con las necesidades de cada gobierno local en sus jurisdicciones, así como con la ejecución de los procesos adecuados relacionados con la participación ciudadana en la planificación.

Con estos antecedentes, se puede decir que sería necesario realizar la unificación de criterios y lineamientos que deben ser tomados en cuenta al momento de elaborar los planes de ordenamiento territorial; además, estos deberían ser incluidos en una normativa, como el COOTAD, de forma que sean de obligatorio cumplimiento para todos los GAD.

Adicionalmente, es necesario que para próximos procesos de planificación del ordenamiento territorial en los GAD se fortalezcan sus capacidades en estos temas a través del apoyo gubernamental, principalmente. Al mismo

tiempo, en nuevos procesos de planificación territorial sería importante la participación de todos los sectores estatales involucrados en cada territorio, de forma que no se generen conflictos entre las actividades que se desarrollan en cada jurisdicción.

-
- (1) El Grupo Faro y CEDA son organizaciones de la sociedad civil que han trabajado en conjunto diversos temas para promover un manejo responsable y una mayor participación ciudadana en las industrias extractivas.
 - (2) *Constitución de la República del Ecuador*, art. 313.
 - (3) *Constitución de la República de Ecuador*, art. 95.
 - (4) En el “Código orgánico de finanzas públicas y planificación”, se incluye una disposición transitoria (cuarta) que establece que, hasta el 31 de diciembre de 2011, los GAD deben formular sus planes de desarrollo y de ordenamiento o adecuar los contenidos de desarrollo y de ordenamiento territorial en los instrumentos vigentes preexistentes. Una vez que se cumpla este plazo, los GAD no podrán aprobar proformas presupuestarias si no han sido aprobados los planes mencionados anteriormente.
 - (5) COOTAD, art. 303.
 - (6) COOTAD, art. 304.
 - (7) *Constitución de la República del Ecuador*, art. 262 # 1, art. 263 # 1, art. 264 # 1, y art. 267 # 1; COOTAD, art. 32 literal a, art. 42 literal a, art. 55 literal a, art. 65 literal a.
 - (8) El “Código orgánico de finanzas públicas” en su artículo 43, dice que los planes de ordenamiento territorial regionales, provinciales y parroquiales se deberán articular entre sí; para lo cual deben observar, de manera obligatoria, lo dispuesto en los planes de ordenamiento territorial cantonales y/o distritales respecto de la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo. Además, los planes de ordenamiento territorial regional y provincial definirán el modelo económico productivo y ambiental, de infraestructura y de conectividad correspondiente a su nivel territorial, el mismo que se considerará como insumo para la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo, en los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital; los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital definirán y regularán el uso y ocupación del suelo que contiene la localización de todas las actividades que se asienten en el territorio; las definiciones relativas al territorio parroquial rural, formuladas por las juntas parroquiales rurales, se coordinarán con los modelos territoriales provinciales, cantonales y/o distritales.
 - (9) COOTAD, art. 298.
 - (10) *Constitución de la República del Ecuador*, art. 280.
 - (11) “Plan Nacional del Buen Vivir”, p. 332.

Un modelo en continua contradicción... mirando el proceso en Chile

Jorge Quezada Olivares

Profesor y consultor

Gestión y Redes para el Desarrollo - CREAREDES

El resultado de la reestructuración productiva y el ajuste estructural capitalista implementados desde la segunda mitad de la década de 1970 en Chile muestra hoy a una de las economías más competitivas de América, siendo citada con frecuencia como modelo de transformación y gestión exitosa. Cuestión que cuenta con un reconocimiento internacional amplio por el manejo macroeconómico equilibrado que las autoridades públicas han realizado tanto en tiempos de crecimiento como en tiempos de crisis o contracción de las economías mundiales. Esto encuentra evidencia en la modalidad o tipo de estrategia utilizada para enfrentar la crisis económica financiera internacional –en el periodo entre 2008 y 2010– mediante la adopción de un paquete de medidas –keynesianas y tributarias– que sostuvo la demanda interna y apoyó al sistema económico productivo nacional, logrando mitigar los efectos de la crisis. El manejo responsable y sostenido de la institucionalidad pública también ha favorecido, sin duda, la incorporación reciente del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) **(1)**.

El proceso para la población y para un conjunto de empresas y organizaciones es largo y difícil porque muchas de ellas no sobreviven al cambio restaurador y renovador del capitalismo. Ello se

relaciona con el hecho de que la represión a la organización y el movimiento popular silencia y limita por un período extenso la lucha social. Al mismo tiempo, por un lado, se introducen modificaciones sustantivas en las relaciones socioeconómicas y en las reglas y modalidades de intercambio, transformando significativamente la base productiva; y, por otro lado, se asientan y fundan las bases de un reordenamiento del orden capitalista en dos dimensiones: la transformación de la base productiva nacional y el ajuste estructural de la economía y, por cierto, de aspectos básicos de la política **(2)**.

La transformación productiva es facilitada y promovida, entre otras cosas, por la eliminación de las protecciones sectoriales y sistémicas. Además de dar un tratamiento equivalente a todos los sectores productivos, suprimiendo las barreras impositivas o arancelarias que obstaculizan el libre flujo de los recursos **(3)**.

Tal transformación incide en la ocupación y en la presión recibida en los territorios, los cuales son parte del juego de oferta y demanda, con escasa o nula regulación en la década de 1980 y con mayor intervención pública, aunque no suficiente, para ordenar por la vía de la introducción de criterios y normas de regulación y ordenamiento territorial, a partir de la década de 1990. Esto último se

observa claramente en el uso del suelo urbano, más que en los territorios rurales.

En esa perspectiva, es relevante señalar las “modernizaciones” del Estado, llamadas así por la propia elite gobernante de la dictadura. Estas modernizaciones sustentan las bases del actual modelo económico de desarrollo y entre ellas están las orientadas a liberalizar y flexibilizar los términos de intercambio y transacción, siguiendo los criterios neoliberales de construir un Estado eficiente, pequeño, concentrado y con competencias en materias o áreas donde no exista interés privado en impulsarlas (4). Las modificaciones a la institucionalidad y al marco regulatorio (5) que ellas suponen redefinen en la práctica las interacciones entre agentes económicos, personas, colectivos, organizaciones y actores en los diversos niveles del desarrollo del país. Esto sucede en aspectos tales como el institucional, el del ordenamiento territorial y el de la acción de la autoridad respecto al territorio, que se desarrollan a continuación.

En lo institucional, las reglas de juego dirigen la acción a la estabilización de las variables macroeconómicas desde la segunda mitad de los años 1970, en preparación a la inserción internacional de la economía del país. Las iniciativas más relevantes en este aspecto son:

- La modificación de la estructura impositiva, de las empresas y las personas, en lo específico y lo general. Unilateralmente la autoridad baja los aranceles de importación a gran parte de los bienes de capital y de consumo; además, establece tasas uniformes y homogéneas para el impuesto al valor agregado. Se aplica el criterio de no excepcionalidad (6) y los sectores son tratados con una política no diferenciada. Se otorga autonomía constitucional al manejo monetario, dotando de las facultades y atribuciones respectivas al Banco Central. Lo que facilita en la década de los noventa que CHILE logre suscribir un amplio abanico de tratados de libre comercio y acuerdos comerciales, haciendo de su economía una

de las más abiertas. El buen desempeño de la macroeconomía permite a las empresas y al Estado acceder a las instituciones internacionales en términos positivos, lo mismo que a capitales (créditos) a bajo costo. Además, se da un proceso de atracción de inversiones extranjeras, colocación internacional de bonos del Estado e internacionalización de las principales empresas, entre otros aspectos.

- El control y la adaptación de la fuerza de trabajo. Se instala y legitima una legislación laboral que circunscribe los conflictos y su resolución a la unidad productiva empresarial donde ocurren, controlando e interviniendo la asociación gremial y la sindicalización en general y abriendo opciones para la representación de los trabajadores en el ámbito de condiciones económicas laborales no reguladas por ley. Se promueve el sistema de subcontratación y *outsourcing*. Una reciente ley de subcontratación podría ir en el sentido contrario, dependiendo de las relaciones entre los actores para resolver los puntos críticos de la integración vertical, por cuanto está por verse el efecto que esto tendrá sobre el crecimiento, tal como otras medidas que no han registrado retrocesos visibles en la

Las modificaciones a la institucionalidad y al marco regulatorio que ellas [las “modernizaciones” del Estado] suponen, redefinen en la práctica las interacciones entre agentes económicos, personas, colectivos, organizaciones y actores en los diversos niveles del desarrollo del país.

expansión de la economía nacional. Finalmente, los trabajadores no participan de la gestión de la empresa y tampoco en la toma de decisiones asociadas a la mejora de la producción, los casos de participación que existen, son solo eso... casos.

- La incorporación de métodos y herramientas para la gestión de las administraciones buscando mayor eficiencia y eficacia de las empresas e instituciones públicas mediante procesos de reingeniería e introducción de cambios para su mejora continua. Esto reordena la acción de las empresas en función de un negocio principal, concentrando en él la atención de la producción y haciendo de ello el centro de aprendizaje y conocimiento aplicado para elevar la competitividad. Además, se incorpora el modelo de subcontratación o externalización de funciones en aquellas tareas y servicios necesarios mas no críticos para la producción. Al mismo tiempo, se amplían las visiones y fronteras internas y externas en el mundo de los negocios. Los territorios entran de un modo importante en esta disputa y en esta dinámica.

En el ámbito del ordenamiento territorial, los enfoques y modelos de zonificación se adecúan a las orientaciones que el mercado estipula en torno al principio del libre juego de la oferta y la demanda, en tanto mecanismo y estrategia para (re) asignar los recursos siempre escasos.

- La ampliación de la capacidad de ahorro financiero nacional, principalmente a través de la constitución de las administradoras de fondos de pensiones (AFP) (7). Este incremento en el ahorro interno (obligado) explicaría las inversiones y diversificaciones realizadas en el sistema productivo económico nacional, las cuales no son posibles de entender sin el aumento de la capacidad competitiva para hacer frente a la oferta externa (8). La instalación de las AFP da cuenta de este objetivo, ya que ellas recaudan las cotizaciones obligatorias de las y los trabajadores, colocándolas en el mercado financiero con regulaciones que evitan la especulación y su deterioro evidente para los contribuyentes. Con estas contribuciones se eliminó el sistema solidario de caja de ahorro (donde los principales aportes eran el estatal y el empresarial), abriendo un mecanismo institucional masivo de ahorro obligado. El éxito logrado en su aplicación se explica sin duda en el contexto de la dictadura, que en su momento controló los factores principales y se apoyó en un *marketing* cultural estratégico. Este ahorro y capitalización individual parte del conjunto de macroiniciativas modernizadoras del modelo neoliberal, instalando las bases de un nuevo Chile.

En el ámbito del ordenamiento territorial, los enfoques y modelos de zonificación se adecúan a las orientaciones que el mercado estipula en torno al principio del libre juego de la oferta y la demanda, en tanto mecanismo y estrategia para (re)asignar los recursos siempre escasos. Las políticas públicas y lineamientos para implementar estrategias de desarrollo y de ocupación y gestión del territorio contienen esta concepción, la cual está en tensión y conflicto con enfoques inclusivos y colectivos.

En la expansión de los procesos de globalización, los territorios urbanos y rurales (re)adquieren importancia para levantar políticas y estrategias locales de desarrollo. El territorio es un espacio privilegiado para la aplicación de políticas y programas de desarrollo y, a su vez, de contención

o de seguridad pública. Estos aspectos terminan, tarde o temprano, por renovar o crear nuevas institucionalidades y por transformar las administraciones locales y regionales en agentes de desarrollo territorial.

La Autoridad, en sus prácticas y definiciones, señala respecto al uso y significancia del territorio, que es un costo legítimo, producto de las transacciones e intercambios, que inevitablemente alteran la configuración del mismo. Este costo es necesario y es consecuencia de los esfuerzos para lograr el crecimiento, asumiendo que modifica las formas de relación, producción y gestión, facilitando la explotación y extracción de recursos en una economía abierta al mundo. Para esos fines, la autoridad realiza acciones explícitas de atracción de inversiones, otorgando facilidades y garantías, al tener como instrumento promotor el decreto supremo 600. Se plasma en esto la visión de un mundo sin fronteras (para el capital financiero, los bienes de capital, las materias primas o *commodities* y los insumos), ya que los límites territoriales y administrativo-políticos no pueden ni deben ser impedimento para generar riqueza.

Consideraciones económico-productivas

En el ámbito del crecimiento económico y productivo, en Chile el modelo neoliberal se ha basado principalmente en la explotación de los recursos naturales. La expansión del capital fluye en la industria extractiva, sin consideración significativa respecto a la preservación de los mismos, ni a su amortización o retribución por el aprovechamiento económico de los no renovables. Ciertamente esto deriva en efectos o externalidades nocivas en diversos ámbitos, cuyos costos son soportados por la población y por los ecosistemas intervenidos. Entre tales efectos se encuentran los siguientes:

- En el desarrollo de la industria extractiva y también en la recolectora se registra la aplicación del criterio señalado, el cual en los años 1990 acepta e incorpora regulaciones que tienden a mitigar los efectos de su

producción sobre el recurso natural y las comunidades donde se emplazan. Es evidente que los tratados de libre comercio imponen condiciones de mayor respeto que obliga a las industrias en general a asumir términos más amigables con los entornos. Estas condiciones buscan evitar el *dumping* ambiental y también el social. El incentivo a la expansión económica ha provocado el incremento sustantivo de riles, contaminación de aguas y contaminación acústica, problemas complejos en el transporte público, polución por gases de combustión y material particulado, inundaciones, barro, desplazamiento y asentamientos humanos en suelos desgradados y de bajo valor inmobiliario, segmentación sociogeográfica, eliminación de suelos con aptitud agrícola y propagación de enfermedades asociadas a humedad y bajas temperaturas, entre muchos otros efectos.

- La inversión extranjera se localiza preferentemente en la producción de *commodities*, fortaleciendo el crecimiento de actividades ancla primarias en torno a algunos pocos recursos naturales. Se configura así un mapa geoeconómico con alta segmentación productiva, identificando amplios territorios subnacionales con enclaves industriales, lo cual cuenta con respaldo y garantía jurídica de protección de las inversiones en el decreto supremo 600, el cual tiene fuerza de ley.

Con tal localización de las inversiones, nacionales y extranjeras, se intervienen los territorios - en el sentido de concentrar actividades encadenadas o articuladas a un sector productivo-especializándolos. Por ejemplo, se tiene que por el norte del país, se ubica preferentemente la actividad minera (aunque también existe en otras latitudes); por el sur la industria forestal, la acuicultura y la pesca; y por el centro -la zona del valle central de Chile- la agroindustria frutícola exportadora.

- Otros sectores, especialmente manufactureros alimentarios, de la pequeña producción y con menor contribución al PIB, y tam-

bién el sector energético se localizan en la gran zona central (9), que concentra y atrapa de un modo significativo los excedentes de capital de la actividad industrial.

- El turismo es una actividad incipiente, también de nichos, que busca su desarrollo a través de una política de intereses especiales (étnicos, historiográficos, en la naturaleza, pesca deportiva y deportes, entre otros) con diversidad territorial de ambientes y climas, pues presupone una capacidad de mayor ampliación del consumo. Esta actividad, dependiendo de las prácticas, es más fácilmente sustentable.
- Los cultivos intensivos de hortalizas y alimentos vegetales no frutales logrados por la aplicación de métodos y tecnologías industriales no amigables con el entorno y el medio ambiente utilizados extensamente en la agricultura empresarial, vista como moderna, y por tanto presentada como patrón de éxito, ha de cambiar su modo de producción en respuesta a la exigencia de exportación y conquista de nuevos mercados.

La actividad de la industria extractiva, recolectora y de cultivo extensivo ha provocado y genera un deterioro ambiental progresivo, por lo que no termina de convencer como estrategia nacional y regional de desarrollo. Hasta aquí ha mostrado capacidad para hacer crecer la economía y expandir los negocios, mas no lo ha hecho en cuanto al aumento de bienestar y satisfacción de la población y la ciudadanía. Las compensaciones o mitigaciones introducidas otorgan beneficios específicos y puntuales a la población local y nacional.

Las políticas de mitigación ambiental se inscriben en la lógica de “quien contamina paga”, así como las de impuestos por explotación de recursos no renovables y de inversiones tecnológicas educativas, entre otras. Mas las compensaciones no son equivalentes al

daño producido, ni tampoco se observa en las políticas públicas un enfoque transversal de desarrollo equilibrado, sustentable y sostenible. El criterio de “quien contamina paga” es un avance en esa dirección, mas no constituye un indicador de la perspectiva de disminuir y controlar la expansión de la destrucción de territorios, hábitats locales, modos de vidas de comunidades y ecosistemas.

El modelo de desarrollo basado exclusivamente en el crecimiento económico y la reproducción del capital conduce los esfuerzos privados y públicos hacia la reducción de costos, la eliminación de restricciones a las transacciones y negocios y la eliminación de roces en las interacciones, pues estos harían perder oportunidades de incremento del valor económico financiero. Expresión de ello es el ordenamiento jurídico constitucional y las leyes orgánicas que consagran esta particular visión del desarrollo, excluyente de la participación de la mayoría y que deja en manos de unos pocos las decisiones más relevantes para el desarrollo de los territorios y comunidades.

En los objetivos del desarrollo territorial se constata que las políticas sectoriales, de carácter centralizado a nivel del país, no son suficientes para un desarrollo armónico

La actividad de la industria extractiva, recolectora y de cultivo extensivo ha provocado y genera un deterioro ambiental progresivo, por lo que no termina de convencer como estrategia nacional y regional de desarrollo.

desde el punto de vista territorial. La lógica territorial pretende superar el enfoque sectorial, generando y adaptando –a partir de un territorio determinado– políticas socioeconómicas que respondan a las características y necesidades específicas existentes de tal territorio.

En regiones con presencia significativa de industrias extractivas se levantan urgencias y desafíos importante para los agentes de promoción en cuanto a desarrollar mayor audacia creativa en el diseño de políticas

(1) The Organisation for Economic Cooperation and Development

(2) En la primera se incorporan formas de producción desconcentradas y diferenciadas mediante integraciones verticales y horizontales de procesos productivos parciales, ejecutados por empresas distintas, que previamente eran partes de una sola. En el segundo se (des)regulan los términos de intercambio y de los negocios, privilegiando al capital por sobre el trabajo y los recursos e insumos utilizados.

(3) Se evita a todo costa –desde el aparato estatal– el deterioro económico estructural, otorgando la protección necesaria (en lo financiero, en el control de la fuerza de trabajo y en la mitigación de conflictos; e ignorando al mismo tiempo la contaminación y eliminación de residuos) a la generación de riqueza privada. El ajuste estructural busca aliviar la carga de costos de transacción y los costos fijos a las empresas –en muchos casos externizándolos–, adoptando estrategias convergentes con sus propios ciclos y con la movilidad que deben incorporar para responder oportunamente a los cambios continuos que se producen en los entornos.

(4) Esta opción se vincula claramente con el Consenso de Washington, desde el cual se delinearón las estrategias globales para expandir mundialmente el capital y los mercados.

(5) Se reconfiguran los términos de intercambio y se orientan en función de facilitar el consumo, haciendo de este el instrumento dinamizador del crecimiento y la expansión económica. Este proceso se inscribe en otro de aperturas de mercados, proceso abierto al mundo, que asigna al mercado el rol articulador en la regulación y redistribución de los bienes y servicios. La fuerza de trabajo es desarmada y rearticulada, introduciendo progresivamente la externalización (subcontratistas) de servicios y dotando de una estabilidad mayor al aparato productivo que ocurren en el entorno.

(6) Se exceptúa, sin embargo, las zonas limítrofes de los extremos sur y norte del país, tanto por consideraciones de seguridad nacional (protección de fronteras sensibles),

públicas, en la configuración de planes de inversión y en la detección de inversiones novedosas. Esta audacia debe ser coherente con las condiciones de sustentabilidad y con las capacidades crecientes de flexibilidad y adaptación entre la oferta pública de instrumentos, planes y programas gubernamentales y la demanda y necesidades de las comunidades, aplicando los principios de diversidad, complementariedad, solidaridad y subsidiaridad territorial.

como por la debilidad y el reducido tamaño de las economías regionales, factores incrementados por la estrategia de liberalización del mercado interno.

(7) La instalación de la Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), dan cuenta de este objetivo, quienes recaudan cotizaciones obligatorias de los y las trabajadoras, colocándolas en el mercado financiero, con regulaciones que eviten la especulación y deterioro evidente de los contribuyentes. Con estas a su vez, se eliminó el sistema solidario de caja de ahorro (donde los principales aportes eran estatal y empresarial), abriendo un mecanismo institucional masivo de ahorro obligado. Sin duda que el éxito logrado en su aplicación se explica en el contexto dictatorial, que en su momento controló los factores principales y se apoyó en un marketing cultural estratégico. Este ahorro y capitalización individual es parte del conjunto de macro iniciativas modernizadoras del modelo neoliberal, instalando las bases de uno nuevo. Chile, se convierte así en uno de los países que tempranamente se ajusta a las indicaciones dadas para el reordenamiento del capitalismo.

(8) Están pendientes otras de corto plazo que no cuentan con consenso democrático, pues quienes han soportado la austeridad y rigor del ahorro (todas y todos los cotizantes) seguirán haciéndolo sin compensación. Por ahora están en el debate público la flexibilización laboral, la reforma del mercado de capitales –MK IV, Chile Compite, Emprende Chile– y otras de largo y mediano plazo, como la reforma de la cultura emprendedora en educación, innovación y manejo del riego, sanidad y seguridad, certificaciones y manejo sustentable de los recursos.

(9) Al materializarse el polémico proyecto HidroAysen de generación de energía eléctrica hídrica con grandes represas en la Patagonia chilena se modificaría el mapa de generación y distribución indicado. No obstante, el consumo y, por consiguiente, la demanda provienen principalmente de la macro zona central (entre Valparaíso y Temuco) y de la zona norte, por la actividad de la gran minería.

El ordenamiento territorial y el sector hidrocarburos en Bolivia

Carmen Crespo

Consultora externa, Fundación Jubileo

Antecedentes

De acuerdo a lo establecido en la Constitución Política del Estado (CPE) de Bolivia, promulgada en febrero de 2009, una de las principales funciones del Estado es: “Conducir el proceso de planificación económica y social, con participación y consulta ciudadana. La ley establecerá un sistema de planificación integral estatal, que incorporará a todas las entidades territoriales” (art. 316). De esta manera se redimensiona la importancia de la planificación en la economía.

Asimismo, la CPE, en su artículo 402, establece que:

El Estado tiene la obligación de: i) Fomentar planes de asentamientos humanos para alcanzar una racional distribución demográfica y un mejor aprovechamiento de la tierra y los recursos naturales, otorgando a los nuevos asentados facilidades de acceso a la educación, salud, seguridad alimentaria y producción, en el marco del Ordenamiento Territorial del Estado y la conservación del medio ambiente [...].

La CPE, por otro lado, define varios tipos de competencias para cada uno de los niveles territoriales de gobierno. La única competencia privativa del gobierno central relacionada con planificación y ordenamiento territorial es la de definir la política económica y la planificación nacional (art. 298). Las otras competencias son exclusivas y han sido ratificadas en la “Ley marco de autonomías y descentralización Andrés Ibáñez”, de julio de 2010. Estas competencias exclusivas se detallan a continuación en el cuadro:

Una de las principales funciones del Estado es: “Conducir el proceso de planificación económica y social, con participación y consulta ciudadana...”.

NIVEL DE GOBIERNO AUTÓNOMO	PLANIFICACIÓN	ORDENAMIENTO TERRITORIAL
CENTRAL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diseño de la política de planificación. ▪ Elaboración del Plan General de Desarrollo. ▪ Establecimiento de los criterios técnicos para la conformación de regiones como espacios de planificación y gestión. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaboración de políticas de planificación territorial y ordenamiento territorial. ▪ Diseño del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial. ▪ Establecimiento de las directrices para la elaboración de planes de uso de suelo y de ordenamiento territorial departamentales, municipales y de autonomías originario-campesinas.
DEPARTAMENTAL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Planificación del desarrollo departamental en concordancia con la planificación nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaboración y ejecución del Plan Departamental de Ordenamiento Territorial. ▪ Diseño y ejecución del Plan Departamental de Uso de Suelos.
MUNICIPAL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Planificación del desarrollo municipal en concordancia con la planificación departamental y nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaboración de planes de ordenamiento territorial y de uso de suelos en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales e indígenas. ▪ Diseño del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial. ▪ Diseño y ejecución del Plan Municipal de Uso de Suelos.
INDÍGENA ORIGINARIO-CAMPESINO		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Planificación y gestión de la ocupación territorial. ▪ Diseño y ejecución del Plan de Uso de Suelos de la entidad territorial indígena originario-campesina. ▪ Planificación y regulación de la ocupación territorial en su jurisdicción, elaborando y ejecutando planes y proyectos de redistribución poblacional en el ámbito de su jurisdicción, conforme a sus prácticas culturales.

Conflictos en el ordenamiento territorial

Hay varios tipos de conflictos en el ordenamiento territorial boliviano. El primero y más frecuente está relacionado con la definición de límites entre circunscripciones territoriales. Este tipo de problemas está acentuándose y no existen los instrumentos para su solución. Actualmente se encuentra en discusión en la Asamblea Plurinacional un anteproyecto de “Ley de resolución de conflictos por límites entre circunscripciones territoriales”, el cual define el problema y propone mecanismos de mediación entre las partes en conflicto. Sin embargo, se trata solo de un anteproyecto de ley y su aprobación está por definirse.

Un segundo tipo de problemas aparece cuando usos no compatibles de un territorio se sobrepone uno al otro por decisión de distintas organizaciones del sector público que no coordinan entre sí o que anteponen algún tipo de interés a otro. Ejemplos de esto son los siguientes:

- Bloques de exploración de hidrocarburos y concesiones mineras superpuestos a áreas protegidas y territorios indígenas.
- Concesiones forestales superpuestas a áreas protegidas y a concesiones mineras.

Un tercer tipo de problemas ocurre cuando la población no respeta el plan de ordenamiento territorial o el uso asignado a un determinado espacio territorial. En este aspecto, la experiencia muestra que el Estado no ha sido capaz de hacer cumplir sus decisiones. Ejemplos de ello son el avasallamiento de áreas protegidas por productores de coca o de reservas forestales por campesinos agricultores.

El sector hidrocarburos y las áreas protegidas

En el caso de Bolivia, los hidrocarburos representan una de las principales fuentes de recursos económicos. Los ingresos que percibe el estado boliviano por la producción de petróleo y gas natural fueron aproximadamente el 21,1% del Presupuesto General de la Nación y el 5,20 % del Producto Interno Bruto durante la gestión 2010. Además, según datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística, durante dicha gestión Bolivia exportó el equivalente a 2.942 millones de dólares solamente en hidrocarburos. Este monto representa el 42,29% de los 6.956 millones de dólares generados en el país por concepto de exportaciones. Por otra parte, durante el periodo 2001-2010, el gobierno boliviano percibió aproximadamente 8.188

millones de dólares por concepto de regalías, participaciones e impuestos hidrocarbúferos.

Por este motivo, las actividades de la industria petrolera gozan de muchos privilegios, es decir, debido precisamente a su importancia económica para el país. La “Ley de hidrocarburos” menciona que: “Las Actividades Hidrocarbúferas son de interés y utilidad pública y gozan de la protección del Estado [...]” (art. 31).

Dicha ley afirma, además:

No podrán licitarse, otorgarse, autorizarse, ni concesionarse las actividades, obras o proyectos hidrocarbúferos, en áreas protegidas, sitios Ramsar, sitios arqueológicos y paleontológicos, así como en los lugares sagrados para las Comunidades y Pueblos Campesinos, Indígenas y Originarios, que tengan valor espiritual como patrimonio de valor histórico, u otras áreas reconocidas por su biodiversidad, establecidas por autoridad competente. Se permitirán excepcionalmente actividades hidrocarbúferas en áreas protegidas cuando el Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental Estratégico (EEIAE) establezca la viabilidad de la actividad en el marco de un Desarrollo Integral Nacional Sustentable. (art. 132).

Las actividades relacionadas con el uso de hidrocarburos en sus diferentes fases podrán desarrollarse en Áreas Protegidas en sujeción estricta a la categoría y zonificación, plan de manejo, realización de consulta pública y cumplimiento a disposiciones ambientales, requiriéndose para el efecto un Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental, cuando no pongan en riesgo sus objetivos de conservación. (art. 133).

Sin embargo, en la práctica esto no ocurre ya que la propia “Ley de hidrocarburos” establece que cuando se trata de actividades de utilidad y necesidad pública, como son las del sector hidrocarburos, se podrá aplicar el procedimiento

Durante el periodo 2001-2010, el gobierno boliviano percibió aproximadamente 8.188 millones de dólares por concepto de regalías, participaciones e impuestos hidrocarbúferos.

de expropiación (art. 121). La única salvedad es que la declaración de utilidad pública requiere de estudios y de aprobación por parte de los afectados.

Es importante mencionar, además, que la política actual del gobierno boliviano está enfocada principalmente al desarrollo de dichas actividades hidrocarburíferas, considerando los bajos niveles de inversión en el sector registrados durante los últimos años como resultado del proceso de nacionalización aplicado desde el año 2006. En octubre de 2010 fue promulgado el Decreto Supremo N° 676, que otorga 56 nuevas áreas reservadas a favor de la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos para la realización de actividades de exploración y explotación de hidrocarburos. Se presume que hasta finales de la gestión 2011 estas áreas

reservadas se incrementarán a 98 y la mayoría de ellas están ubicadas en territorios indígenas y áreas protegidas.

De igual forma, se espera que la nueva “Ley de hidrocarburos” establezca los incentivos necesarios para acelerar las inversiones suficientes que permitan cumplir con los compromisos de exportación de gas natural adquiridos con Brasil y Argentina.

Esta política agresiva para el fortalecimiento de este sector hace prever que los conflictos de ordenamiento territorial en Bolivia tenderán a incrementarse con el tiempo, en la medida en que aumente la necesidad de generar recursos económicos que permitan la sostenibilidad de los programas sociales establecidos por el gobierno.

El ordenamiento territorial para un modelo alternativo de desarrollo - Perú

Javier Azpur

Coordinador Ejecutivo, Grupo Propuesta Ciudadana

Después de casi una década de iniciado el proceso de descentralización y luego de un largo período de expansión de las actividades extractivas, acompañado de un incremento igualmente sostenido de la conflictividad social, se ha iniciado en el país el debate sobre el sentido y los alcances del ordenamiento territorial (OT). Debido al carácter integral del proceso, esto pone en la agenda política el modelo de desarrollo en curso en el país.

A partir de nuestra diversidad territorial, es necesario pensar en la construcción de un nuevo patrón de acumulación orientado a la generación de valor agregado y sustentado en el conocimiento y la innovación. Ello implica confrontar política y programáticamente a las fuerzas y sectores que apuestan por la continuidad del modelo primario-exportador y que hoy son aún hegemónicos en el país.

Los objetivos planteados por el nuevo Gobierno del presidente Ollanta Humala, de reducir la desigualdad y promover la inclusión social, deben ubicarse en el centro de este debate que no es solo económico, sino también social, ambiental, cultural y político. El OT es un proceso que va mucho más allá de los aspectos técnicos y de procedimiento para ubicarse en el terreno de la disputa política de intereses diversos y contrapuestos.

La prioridad que se ha dado en los últimos veinte años a la gran inversión extractiva como motor del crecimiento económico se refleja en el diseño de la legislación de fomento a las inversiones. Esto es particularmente importante en los sectores minero y energético, en los que se han flexibilizado las normas legales para agilizar el otorgamiento de concesiones, ampliar sus extensiones y prolongar su vigencia, por encima de otras consideraciones, como los intereses de la población que ocupa esos territorios u otras posibilidades productivas diferentes de las extractivas. En el sector agrario se han flexibilizado los mecanismos de protección de las tierras comunales para facilitar su disposición a terceros interesados, sobre todo, en las tierras de la costa y la Amazonía.

Ausencia de una política de Estado

El marco normativo sobre ordenamiento territorial en el Perú refleja la ausencia de una concepción integradora del proceso. El OT exige una mirada multidimensional inherente al territorio, que ponga en el mismo nivel los aspectos económico, político, social, ambiental, cultural, institucional, y que pueda articularlos. Sin negar la importancia sustantiva de la dimensión ambiental en este terreno, el sesgo sectorial del ordenamiento territorial debilita

la visión integral que demanda este tipo de procesos.

La legislación refleja el poco interés que existe en el Estado sobre esta política y la poca claridad que hay sobre el contenido, el sentido, la utilidad y los alcances de estos procesos. Se carece de un marco legal integrado que exprese con precisión los conceptos, definiciones, objetivos, funciones y roles de los diversos instrumentos. Las normas están dispersas; se emplean las mismas formulaciones para diferentes instrumentos o procesos y se utilizan términos diferentes de manera indistinta, pero se les da significados similares. En síntesis, podemos afirmar que carecemos de una estrategia nacional de ordenamiento territorial.

La falta de claridad sobre el ordenamiento territorial en el país y el empleo del concepto sin definirlo ha dado lugar a que se usen términos diferentes para referirse a él. Por ejemplo: acondicionamiento territorial (Ley de Bases de la Descentralización); ordenamiento ambiental y territorial (Ley de Conservación y Aprovechamiento de la Biodiversidad); ordenamiento territorial (Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales); ordenamiento territorial ambiental (Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental).

La institucionalidad del ordenamiento territorial

La incorporación del OT como una función del Minam tiene como elemento positivo que permite resaltar la importancia de la sostenibilidad ambiental en este tipo de procesos, pero plantea serios problemas institucionales para su implementación. Se trata de un proceso que requiere la articulación en diversos planos. El primero de ellos está referido al Gobierno nacional, que debe cumplir su rol rector integrando en una sola perspectiva las visiones y enfoques de los diversos sectores para dar forma a una política nacional que responda a la integralidad del OT.

En segundo lugar, hace falta un marco institucional que permita la adecuada articulación del Gobierno nacional con los gobiernos subnacionales. Esta no puede hacerse con los funcionarios o instancias especializadas sino más bien con las que cumplen un rol transversal en la gestión pública descentralizada y con las principales autoridades políticas elegidas.

Finalmente no debemos perder de vista que el OT no se mueve en los marcos de la actual demarcación política sino que la trasciende. En ese sentido es importante trabajar mediante los mecanismos de coordinación existentes entre gobiernos regionales y municipalidades. Desde esta perspectiva nos parece fundamental poner en debate y redefinir el marco institucional del OT, a fin de generar las condiciones institucionales adecuadas para coordinar entre sectores y entre niveles de gobierno.

A la formación de este inadecuado marco institucional ha contribuido la inexistencia de una instancia responsable del planeamiento estratégico del desarrollo nacional desde la década de 1990. A ello se suma la limitada capacidad y escaso interés de la Presidencia del Consejo de Ministros por abordar este asunto,

Se carece de un marco legal integrado que exprese con precisión los conceptos, definiciones, objetivos, funciones y roles de los diversos instrumentos [...] En síntesis, podemos afirmar que carecemos de una estrategia nacional de ordenamiento territorial.

ya que es la única entidad del sector público con capacidad de coordinación intersectorial y entre niveles de gobierno.

Planeamiento y OT

El abandono de la planificación por el Estado —que dejó de tener rango constitucional desde 1993 y, por tanto, carácter obligatorio—, ha dejado a la gestión pública sin capacidad para el planeamiento estratégico y sin un sistema nacional y descentralizado. Este es un factor que contribuye a que el ordenamiento territorial se aborde desde una perspectiva sectorial y no desde la planificación del desarrollo territorial.

La creación y puesta en funcionamiento del Ceplan no ha ayudado a revertir esta situación, pues carece de poder efectivo para orientar el desarrollo y no ha dado pasos para construir el sistema nacional y descentralizado de planeamiento. En general, podemos afirmar que el ordenamiento territorial no ha sido un tema central en la construcción del Plan Nacional de Desarrollo al 2021. Más bien, se ha afirmado una visión sectorial. La ausencia del sistema nacional y descentralizado ha contribuido a esta realidad y al debilitamiento de las iniciativas promovidas por los gobiernos regionales.

El abandono de la planificación del Estado ha dejado a la gestión pública sin capacidad para el planeamiento estratégico y sin un sistema nacional y descentralizado.

En este marco constatamos que en la legislación se definen el ordenamiento territorial y la zonificación ecológica económica como instrumentos de planificación, pero no se establece su integración o articulación con los otros instrumentos de planificación del territorio, como los planes concertados de desarrollo regional y local o los planes sectoriales subnacionales. Algunas regiones han elaborado estudios de zonificación ecológica económica, pero esta no se toma en cuenta para la elaboración del plan de desarrollo regional concertado, a pesar de ser necesario el ordenamiento territorial para alcanzar los objetivos del plan.

Reforma descentralista y ordenamiento territorial

En lo que se refiere a la reforma descentralista constatamos que las normas sobre ordenamiento territorial dejan sin resolver el rol que corresponde a cada uno de los tres niveles de gobierno, con lo cual se dificulta la necesaria complementariedad y colaboración que demanda esta importante política nacional. Al analizar las leyes y reglamentos es claro que no se ha tenido suficiente interés para definir un proceso en el cual se articulen adecuadamente el gobierno local y el regional, teniendo como marco de referencia el rol rector que le compete al Gobierno nacional. Con ello se debilitan las condiciones para hacer del OT una efectiva política de Estado y se generan condiciones para potenciales conflictos entre el Gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales.

Otro problema que debe ser ubicado de manera prioritaria en la agenda política es la desvinculación entre el OT y la regionalización, a pesar de tratarse de la construcción de un nuevo modelo de organización del territorio, a partir de la integración de departamentos, como espacios con capacidad para impulsar y administrar procesos de desarrollo. La integración y formación de regiones requiere sustentarse en una nueva organización del territorio, la cual debe superar la demarcación departamental y

responder a las dinámicas, procesos y relaciones que dan forma a lo que podemos denominar como grandes espacios estratégicos.

Si asumimos que la regionalización es bastante más que una mera demarcación política y que debe ser abordada desde una perspectiva multidimensional, es ineludible asumir que el OT y la regionalización son parte de un mismo proceso. El marco normativo del ordenamiento territorial tiene un escaso tratamiento en los Lineamientos de Política del Ordenamiento Territorial.

Si bien es cierto que el Consejo de Coordinación Intergubernamental no ha pasado de la sesión de instalación, el OT requiere de una instancia de conducción que involucre a los tres niveles de gobierno. Este es un requisito clave para que el proceso cuente con la legitimidad necesaria y refleje un efectivo consenso, producto del diálogo. Asimismo para que pueda disponer de un referente institucional en el que se puedan resolver las inevitables controversias que surgirán en un proceso de esta complejidad.

Rol de los tres niveles de gobierno

Un aspecto de primera relevancia para el OT es la distribución de funciones vinculadas a las actividades extractivas entre los distintos niveles de gobierno. La legislación nacional le da la prerrogativa de otorgar las concesiones y licencias de las grandes inversiones a las autoridades sectoriales del Gobierno nacional en todo el territorio, sin siquiera establecer mecanismos para recoger la opinión de las autoridades subnacionales. La propia legislación facilita la imposición de las decisiones del Gobierno nacional al darle como prerrogativa la definición de lo que se denomina *proyecto de interés nacional*, en cuyos criterios tampoco participan los gobiernos subnacionales.

Ello se refleja con claridad en la actitud del Gobierno aprista en sus tramos finales, en los cuales intentó frenar los avances en la elaboración de estudios de zonificación económica ecológica

(ZEE) de diversos gobiernos subnacionales. Para ello elaboró de manera apresurada una Estrategia de Zonificación Económica Ecológica con el objetivo de centralizar las competencias y funciones vinculadas al OT y a la ZEE.

Es fundamental hacer del ordenamiento territorial y de la zonificación una política de Estado. Los primeros pasos en esa ruta podrían ser dar forma a un plan nacional concertado de ordenamiento territorial y delimitar con claridad las competencias y funciones entre los tres niveles de gobierno.

Participación ciudadana y ordenamiento territorial

La legislación resalta la participación de la sociedad civil en los procesos de ordenamiento territorial y zonificación ecológica económica, pero no se establecen mecanismos, espacios o procedimientos para concretarla. Se necesita prever también el fortalecimiento de capacidades de sus organizaciones en estos temas.

Esta es una dimensión particularmente relevante si tomamos en consideración que las iniciativas de OT que se han desarrollado en nuestro país han sido producto del impulso y la

el OT requiere de una instancia de conducción que involucre a los tres niveles de gobierno. Este es un requisito clave para que el proceso cuente con la legitimidad necesaria y refleje un efectivo consenso, producto del diálogo.

acción concertada de los gobiernos regionales y de diversas organizaciones e instituciones de la sociedad civil. La ley de consulta previa y el debate sobre su reglamento refuerzan esta tendencia democratizadora como un componente fundamental de estos procesos.

Para marcar una efectiva tendencia a la participación, como un componente

fundamental del OT, un paso inicial debería ser que el plan nacional se formule de manera concertada con las organizaciones sociales, empresariales e instituciones diversas de la sociedad civil, de tal manera de que cuente con una amplia legitimidad social. Las organizaciones campesinas y de los pueblos indígenas deben tener un rol protagónico en este proceso.

PUNTO DE VISTA

Revista N° 2. Octubre 2011



Dirección:

Calle León de la Fuente, 110,
Magdalena del Mar. Lima - Perú.

Teléfonos: 6138300

Telefax: 6138315

E-mail: rlie@desco.org.pe

Organizaciones miembro de RLIE: CEDLA (Bolivia),
Fundación Jubileo (Bolivia), IBASE (Brasil), TERRAM
(Chile), Foro Nacional Colombia, CDES (Ecuador), Grupo
FARO (Ecuador), FUNDAR (México), Grupo Propuesta
Ciudadana (Perú), DAR (Perú), Cooperación (Perú),
Dejusticia (Colombia).

Colaboradores: Renevue Watch Institute, 11.11.11.

Coordinador de RLIE:

Javier Azpur

Corrección de estilo:

Eleana Llosa

Edición:

Nelly Carrasco

Diseño:

Guillermo Valdizán

Diagramación:

Sonimágenes del Perú

Revista de la Red Latinoamericana
sobre Industrias Extractivas