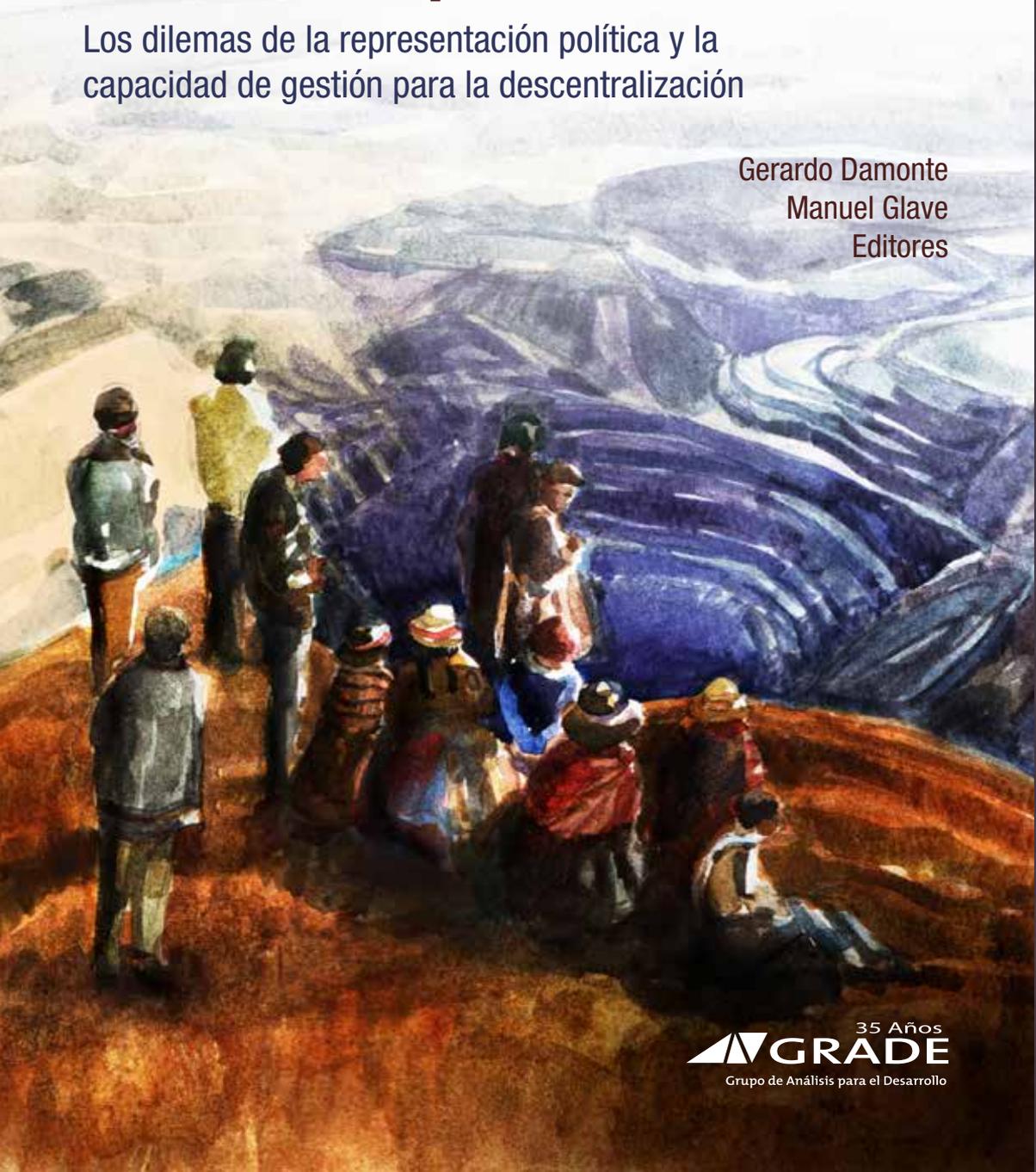


Industrias extractivas y desarrollo rural territorial en los Andes peruanos

Los dilemas de la representación política y la capacidad de gestión para la descentralización

Gerardo Damonte
Manuel Glave
Editores



INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y DESARROLLO RURAL TERRITORIAL EN LOS ANDES PERUANOS

LOS DILEMAS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y LA
CAPACIDAD DE GESTIÓN PARA LA DESCENTRALIZACIÓN

INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y DESARROLLO RURAL TERRITORIAL EN LOS ANDES PERUANOS*

LOS DILEMAS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y LA
CAPACIDAD DE GESTIÓN PARA LA DESCENTRALIZACIÓN

GERARDO DAMONTE Y MANUEL GLAVE
(EDITORES)



* Este estudio fue posible gracias al apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), Canadá, en el marco de una de las becas otorgadas a investigadores *senior* por Think Tank Initiative, por intermedio de GRADE.

Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)
Av. Grau 915, Barranco, Lima 4, Perú
Apartado postal 18-0572, Lima 18
Teléfono: 247-9988
www.grade.org.pe



Esta publicación cuenta con una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

Esta publicación se llevó a cabo con la ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá, bajo la Iniciativa Think Tank.

Lima, junio del 2016
Impreso en el Perú
500 ejemplares

Las opiniones y recomendaciones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras.

Director de Investigación: Santiago Cueto
Asistente de edición: Diana Balcázar
Corrección de estilo: Rocío Moscoso
Diseño de carátula: Judith Venegas
Diagramación: Amaurí Valls M.
Cartografía: Karla Vergara
Impresión: Impresiones y Ediciones Arteta E.I.R.L.
Cajamarca 239-C, Barranco, Lima, Perú. Teléfonos: 247-4305 / 265-5146

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2016-06424
ISBN: 978-9972-615-93-1

CENDOC / GRADE

DAMONTE, Gerardo y Manuel GLAVE (Eds.)

Industrias extractivas y desarrollo rural territorial en los Andes peruanos: los dilemas de la representación política y la capacidad de gestión para la descentralización / Gerardo Damonte y Manuel Glave (Eds.). Lima: GRADE, 2016.

INDUSTRIAS EXTRACTIVAS, MINERÍA, DESARROLLO RURAL, REPRESENTACIÓN POLÍTICA, PERÚ

CONTENIDO

ABREVIACIONES	9
PRESENTACIÓN	11
TRANSFORMACIÓN DE LA REPRESENTATIVIDAD POLÍTICA LOCAL EN CONTEXTOS EXTRACTIVOS A GRAN ESCALA EN LOS ANDES PERUANOS	19
<i>Gerardo Damonte</i>	
Introducción	19
Sección 1: Los Andes: Un territorio en transformación	23
Cincuenta años de transformación política en el sur andino: una breve revisión histórica	23
<i>Boom</i> minero y nueva minería en los Andes	28
Nueva ruralidad, desarrollo minero y política local	30
Sección 2: Fragmentación política y liderazgo campesino en el contexto del desarrollo de la gran minería	33
Fragmentación y movilidad en la política electoral de Cotabambas y Challhuahuacho	34
La minería y el surgimiento de liderazgos campesinos en la política distrital de Challhuahuacho	46
Conclusiones	52
LAS RONDAS CAMPESINAS Y EL DESARROLLO MINERO: EL CASO DEL PROYECTO MINERO LA GRANJA	59
<i>Gerardo Damonte, Manuel Glave y Andrea Cabrera</i>	
Una breve historia de las rondas campesinas en el norte del Perú	59
El surgimiento de las rondas campesinas en Chota	61
Cambios en las funciones de las rondas campesinas	64
El caso de las rondas campesinas en el área de influencia del proyecto minero La Granja	67

Cambio en las funciones de las rondas campesinas del área de influencia del proyecto minero La Granja	70
Algunos temas clave	75
GESTIÓN TERRITORIAL LOCAL E INDUSTRIAS EXTRACTIVAS: LOS CASOS DE QUEROCOTO (CAJAMARCA) Y CHALLHUAHUACHO (APURÍMAC)	79
<i>Manuel Glave</i>	
Introducción	79
Avances y retrocesos de la gestión territorial en el Perú	81
Los casos de los distritos de Challhuahuacho y Querocoto	88
Comunidades y rondas campesinas, y el desafío territorial	92
LOS DILEMAS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y LA CAPACIDAD DE GESTIÓN TERRITORIAL: CONCLUSIONES FINALES	97
<i>Gerardo Damonte, Manuel Glave y Rafael Barrio de Mendoza</i>	

ABREVIACIONES

APP	Alianza para el Progreso
APRA	Alianza Popular Revolucionaria Americana
CCLP	Consejo de Coordinación Local Provincial
CCV	Comité Cívico Vecinal
CH	Challhuahuacho
CONAM	Consejo Nacional del Ambiente
DIT	Diagnóstico integrado del territorio
EE	Estudios especializados
FDCCCh	Federación Distrital de Comunidades Campesinas de Challhuahuacho
FIC	Frente Independiente Cotabambas
FNTC	Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos
FONCODES	Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo
FONCUMUN	Fondo de Compensación Municipal
FOSBAM	Fondo Social Las Bambas
FPCCC	Federación Provincial de Comunidades Campesinas de Cotabambas
FPD	Frente Popular Democrático
FREPAP	Frente Popular Agrícola del Perú
IPM	Impuesto de promoción municipal
IU	Izquierda Unida

LLAP	Llapanchik
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEM	Ministerio de Energía y Minas
MINAM	Ministerio del Ambiente
MNI	Movimiento Nueva Izquierda
MST	Promoviendo el Manejo Sostenible de la Tierra en Las Bambas
NFRA	Nueva Fuerza Regional Andina
ODA	Opción Democrática Apurímac
OT	Ordenamiento territorial
PACH	Pacto Andino Challhuahuacho
PDC	Plan de desarrollo concertado
POT	Plan de ordenamiento territorial
PPA	Poder Popular Andino
PPbR	Presupuesto Participativo basado en Resultados
PRONAA	Programa Nacional Alimentario
RICC	Ricchari
RTMP	Río Tinto Minera Perú
SINAMOS	Sistema Nacional de Movilización Social
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SP	Somos Perú
SPC	Siempre por Cotabambas
TLS	Todas las Sangres
UDC	Unidad Democrática Cotabambas
UPP	Unión por el Perú
VV	Cambio 93 / Vamos Vecino
ZEE	Zonificación ecológica económica

PRESENTACIÓN

Manuel Glave y Gerardo Damonte

El Perú ha estado inmerso en un ciclo de expansión extractiva que viene cerrándose. Este ciclo ha sido representado principalmente por el vertiginoso crecimiento de la industria minera, liderada por corporaciones multinacionales cuyos sistemas de extracción demandan recursos locales como agua y tierra. Como lo muestran numerosas publicaciones, esta expansión minera ha generado disputas por los recursos naturales entre las corporaciones y las poblaciones locales, sin que el Estado haya podido establecer reglas claras sobre el uso territorial o protocolos de mediación de conflictos.

En este contexto, en el país se han venido promoviendo instrumentos técnicos públicos para contribuir a la gestión del territorio, como son el plan de ordenamiento territorial (POT) y la zonificación ecológica económica (ZEE), además de los planes de desarrollo concertado (PDC) en diferentes escalas territoriales. Sin embargo, la ocupación desordenada del territorio y el crecimiento acelerado de la inversión —traducidos en cambios de los usos del suelo y en dinámicas económicas que modifican la configuración espacial de los territorios— han generado un debate en torno a la implementación o aplicabilidad de estos instrumentos como medios eficaces para orientar la planificación y gestión del territorio.

Por ello, las organizaciones y autoridades locales se han visto obligadas a responder a los nuevos retos y las crecientes expectativas. Las comunidades campesinas han tenido que negociar con corporaciones multinacionales la venta o el acceso a sus recursos, mientras las autoridades municipales se han visto obligadas a enfrentar el desafío de implementar políticas de ZEE orientadas al ordenamiento territorial (OT) de su jurisdicción. Como

resultado, se ha desatado una crisis de representatividad que ha contribuido a la proliferación de los conflictos.

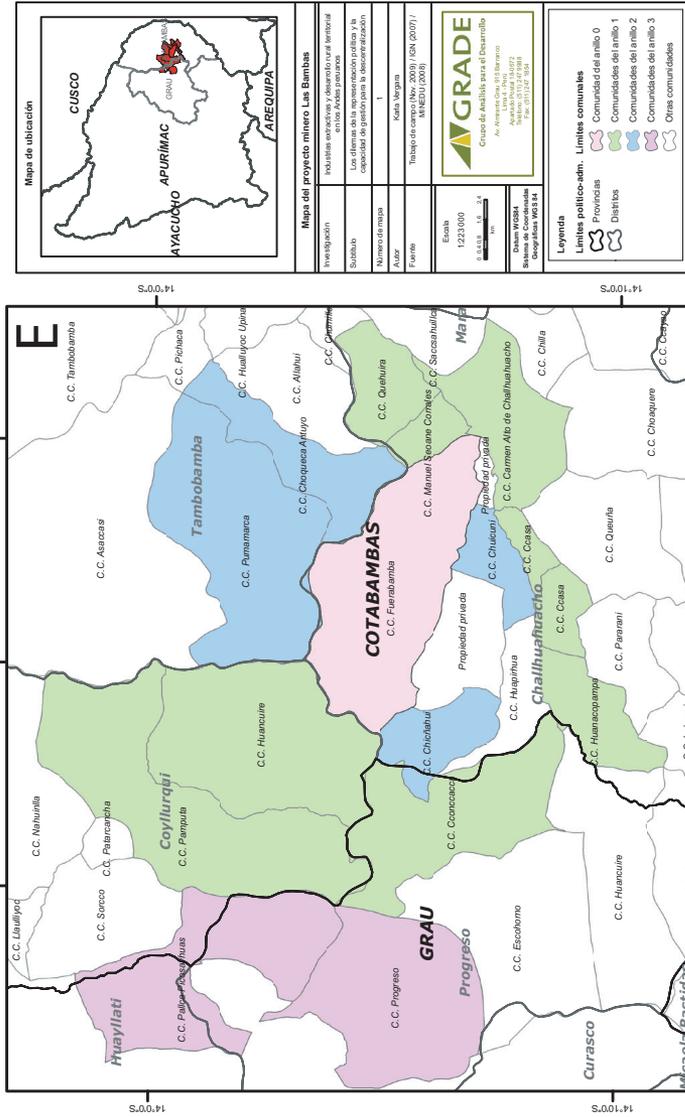
En este libro, abordamos esta problemática con el fin de plantear los dilemas de la representación local para la mejor gestión territorial. Nuestro objetivo ha sido analizar las transformaciones de las formas de representación política en ámbitos rurales y su efecto en la implementación de las políticas de ordenamiento territorial en el contexto del desarrollo de grandes proyectos extractivos. En particular, hemos buscado responder a las siguientes preguntas: ¿cuáles son las organizaciones sociales más representativas actualmente en la sociedad rural? ¿Cómo ejercen dicha representación? ¿Cómo se comportan los diferentes actores frente a los avances de las políticas de ZEE y de OT? ¿Qué información socioeconómica hay que obtener para fortalecer y consolidar estos procesos en las principales regiones con industrias extractivas en el país?

Con el fin de desarrollar nuestros argumentos, la investigación que sustenta los artículos del presente libro partió de tres premisas. Primero, que las políticas públicas que enfatizan la dimensión del manejo territorial están administradas por gobiernos locales organizados a partir de esferas políticas urbanas, espacio en el cual la participación de las organizaciones rurales activas —como las rondas y comunidades campesinas— ha sido comúnmente restringida. Segundo, que en el Perú las políticas públicas son impulsadas, disputadas y negociadas en el marco de la fragmentación y dispersión de la representatividad política, tanto en los niveles locales inmediatos como en los entornos provinciales. Tercero, que las formas de representación y organización política, tanto en ámbitos urbanos como rurales, se mantienen en un proceso de constante redefinición y reestructuración. En contextos de desarrollo extractivo, estos procesos adquieren una direccionalidad específica vinculada al desarrollo de los proyectos extractivos.

Nuestra investigación se focalizó en dos estudios de caso: las poblaciones aledañas a los proyectos mineros de Las Bambas (Apurímac) y La Granja (Cajamarca).

Las Bambas se ubica en el distrito de Challhuahuacho, uno de los cinco de la provincia de Cotabambas, región Apurímac. Se trata de un territorio

Mapa 1 Ubicación del proyecto minero Las Bambas



altoandino ocupado mayoritariamente por comunidades campesinas, que tiene una población aproximada de 8000 habitantes. Si bien pertenece a Apurímac, gran parte de sus circuitos comerciales y migratorios está orientada al Cusco, que dista 72 kilómetros. La capital del distrito, Challhuahuacho, es el centro urbano más cercano al yacimiento cuprífero Las Bambas, y ha experimentado un proceso de densificación y transformación urbana asociado al proyecto extractivo.

Este proyecto empezó en el 2004, cuando la empresa suiza Xstrata obtuvo la concesión e inició los trabajos de exploración, construcción de instalaciones y relacionamiento comunitario. En el 2013, Xstrata completó su fusión con la transnacional Glencore, y consolidó el control de alrededor del 50% del mercado mundial del cobre. Esta posición se tradujo en una serie de negociaciones con el primer comprador mundial, China, y supuso la venta del proyecto Las Bambas, en el 2014, a los consorcios MMG Limited, Guoxin International Investment Corporation y Citic Metal Co. Limited. Está previsto que en el 2016 se inicien las operaciones de explotación.

El proyecto minero La Granja está ubicado en el distrito de Querocoto, uno de los 19 de la provincia de Chota, región Cajamarca. Su territorio se ubica entre valles interandinos y está ocupado por cerca de 10 000 habitantes. Los circuitos económicos y migratorios de Querocoto están orientados a otra capital regional, Chiclayo, y a la capital provincial, Chota. En la cabecera del caserío La Granja se ubica el proyecto minero del mismo nombre, que en el 2005 se entregó como concesión a la empresa inglesa Río Tinto. La titularidad de este emprendimiento estuvo manejada, desde 1994, por la empresa canadiense Cambior, que en el 2000 cedió el control del proyecto a la australiana BHP Billiton, la que, finalmente, en el 2002 devolvió estos derechos al Estado peruano. Desde el 2006, Río Tinto desarrolla sus labores de exploración y relacionamiento comunitario en la zona de influencia. Hasta la fecha, todavía no se ha decidido iniciar la explotación.

Estos casos fueron seleccionados por compartir tres características comunes y una diferencia especialmente relevante para nuestro estudio. En primer lugar, se trata de proyectos mineros a gran escala que se desarrollan

en ámbitos rurales andinos. En segundo lugar, son proyectos que, a pesar de encontrarse aún en etapa de exploración, han generado un conjunto de transformaciones en la representatividad local. Y, en tercer lugar, las regiones que acogen estos proyectos se encuentran implementando políticas de ordenamiento territorial. Cabe señalar que los ámbitos organizacionales rurales son distintos en cada proyecto: mientras Las Bambas se implementa en un entorno de comunidades campesinas, La Granja lo hace en uno de rondas campesinas.

El estudio siguió una metodología cualitativa basada en la revisión de data secundaria y el trabajo de campo. Entre el 2012 y el 2013, se emprendieron estancias de campo con el fin de recoger información primaria por medio de métodos e instrumentos cualitativos, tales como la observación y las entrevistas semiestructuradas. La metodología incluyó la organización de dos talleres, con actores sociales locales y regionales, en las ciudades del Cusco y Chiclayo. El objetivo de estos talleres fue validar y difundir los resultados de nuestra investigación. Se seleccionaron Cusco y Chiclayo porque, a pesar de que Las Bambas y Querocoto se alojan en regiones vecinas, consideramos que es en estas ciudades donde se concentra el debate sobre la influencia política de cada uno de estos proyectos.

A partir de los resultados de nuestra investigación, se elaboraron los cuatro ensayos que compilamos en el libro. El primero, titulado «Transformación de la representatividad política en contextos extractivos a gran escala en los Andes peruanos», analiza los cambios en la representatividad y en ámbitos de la política campesina en contextos extractivos. Toma como estudio de caso el proyecto Las Bambas, y enfatiza las transformaciones políticas que se han producido en el mundo comunal. El segundo texto, «Las rondas campesinas y el desarrollo minero: el caso del proyecto minero La Granja», realiza un recuento de la historia de las rondas campesinas en el ámbito de influencia de este proyecto, haciendo especial referencia a los cambios institucionales vinculados al proyecto minero. El tercer artículo, «Gestión territorial local e industrias extractivas: los casos de Querocoto (Cajamarca) y Challhuahuacho (Apurímac)», analiza los dilemas que afronta la aplicación

de instrumentos de gestión territorial en contextos mineros. Finalmente, se presenta un ensayo conclusivo titulado «Los dilemas de la representación política y la capacidad de gestión territorial: conclusiones finales», en el que se resumen e integran los aportes de los artículos precedentes.

Esperamos que los análisis y argumentos presentados en este libro aporten al debate sobre cómo impulsar una mejor gestión territorial en el contexto del desarrollo extractivo del país.

GESTIÓN TERRITORIAL LOCAL E INDUSTRIAS EXTRACTIVAS: LOS CASOS DE QUEROCOTO (CAJAMARCA) Y CHALLHUAHUACHO (ÁPURÍMAC)

Manuel Glave

Introducción

A principios de la década de 1990, en el Perú se inició un nuevo ciclo de expansión geográfica y económica extractiva. Este ciclo extractivo tiene tres características relevantes que han enmarcado las investigaciones aquí presentadas. En primer lugar, es liderado por corporaciones multinacionales cuyos sistemas de extracción son demandantes en recursos locales como agua y tierra, mas no así en mano de obra local, la cual generalmente no es calificada. Por ello, en las nuevas zonas mineras las empresas se han constituido en actores políticos, mientras que los campesinos no se transforman en mineros, sino que se articulan, como campesinos, a actividades generadas por la práctica extractiva.

En segundo lugar, este ciclo está asociado a una espiral de conflictos entre las corporaciones y las poblaciones locales. En el marco de la llamada «responsabilidad social empresarial», las empresas han generado mecanismos poco regulados para relacionarse con la población local, que han tenido un importante efecto en las formas de representación y negociación local y regional.

En tercer lugar, el Estado ha diseñado una política focalizada de distribución de la renta minera basada en el canon. Mediante el canon, los distritos mineros han visto multiplicarse sus fondos, aunque raramente su capacidad de gasto. Como consecuencia, las municipalidades han adquirido una renovada importancia política en los distritos y las provincias productoras.

En este contexto, las organizaciones y autoridades locales —tales como las comunidades campesinas, las rondas campesinas, y los alcaldes de

centros poblados, distritos o provincias— se han enfrentado a la obligación de responder a nuevos retos y crecientes expectativas. Las comunidades campesinas han tenido que negociar con multinacionales la venta o el acceso a sus recursos, mientras que las autoridades municipales se han visto en la necesidad de gestionar millones de soles en medio de enormes expectativas de desarrollo, y enfrentar el desafío de implementar políticas de zonificación ecológica económica (ZEE) dirigidas hacia el ordenamiento territorial de su jurisdicción. Como resultado, se ha desatado una crisis de representatividad que se ha convertido en una de las condiciones para la proliferación de conflictos. En el caso de los gobiernos regionales, el debate técnico alrededor de los proyectos de «fortalecimiento de capacidades» para el ordenamiento territorial —con recursos del tesoro público aprobados por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)— ha concluido con una polarización política al término de la gestión del anterior Gobierno.²¹

El estudio analiza el ámbito de dos grandes proyectos mineros y cuatro regiones relacionadas con estos. En primer lugar, el proyecto La Granja, concesionado a la corporación Río Tinto, que se encuentra localizado en el distrito de Querocoto, región Cajamarca, y cuya influencia política abarca también la región Lambayeque. En segundo lugar, el proyecto Las Bambas, concesionado a la corporación Xstrata, que se encuentra en el distrito de Challhuahuacho, región Apurímac, y cuya influencia abarca también la región Cusco. Ambos casos han sido tema de estudio en los capítulos anteriores de este libro.

Estos casos tienen dos características especiales. En primer lugar, se trata de grandes proyectos de extracción concesionados a dos de las cinco corporaciones mineras más grandes del mundo, Xstrata y Río Tinto. En este sentido, son ejemplos del desarrollo extractivo a gran escala en el Perú, y

21 La propuesta del Ministerio del Ambiente (MINAM) —junio del 2011— para recentralizar las funciones de la ZEE en el MINAM con el nombre de Estrategia Nacional de ZEE, hoy ya fuera de debate en el Ejecutivo, es una muestra de cómo el sector privado —y el anterior Poder Ejecutivo— vieron al proceso de ZEE como un problema político y, aduciendo «falta de capacidades de los gobiernos subnacionales», plantearon definir el uso de los recursos naturales a nivel central. Esto se contradice de lleno con la recientemente aprobada Ley de Consulta.

espacios de significativas transformaciones sociales. En segundo lugar, cada uno de los casos ejemplifica un tipo de forma organizativo-representativa distinta, lo que contribuye a la aproximación comparativa del estudio. En La Granja se aprecia una forma común de representación rural para el norte del país, cuya base se encuentra en la ronda campesina. En Las Bambas encontramos una forma de representación común para el centro y sur del Perú, que tiene como base institucional la comunidad campesina.²²

Avances y retrocesos de la gestión territorial en el Perú

El ordenamiento territorial, junto con la ZEE y el acondicionamiento territorial, son herramientas que proponen una racionalidad en el uso del territorio y sus recursos, con la instrumentalización de la planificación física del territorio (Chiarella 2010). El objetivo principal es alcanzar determinado modelo mediante distintas etapas de intervención. Dicho modelo debe lograr una mayor cohesión territorial, mejorar la calidad de vida y conservar los recursos naturales. El desarrollo sostenible de un territorio implica, más que orientar la localización y el desenvolvimiento de los asentamientos humanos, dirigir las actividades socioeconómicas y la consolidación física. El desarrollo territorial no solo significa definir el uso de los espacios, sino también plantear y gestionar las combinaciones virtuosas de activos espaciales y procesos sociales.

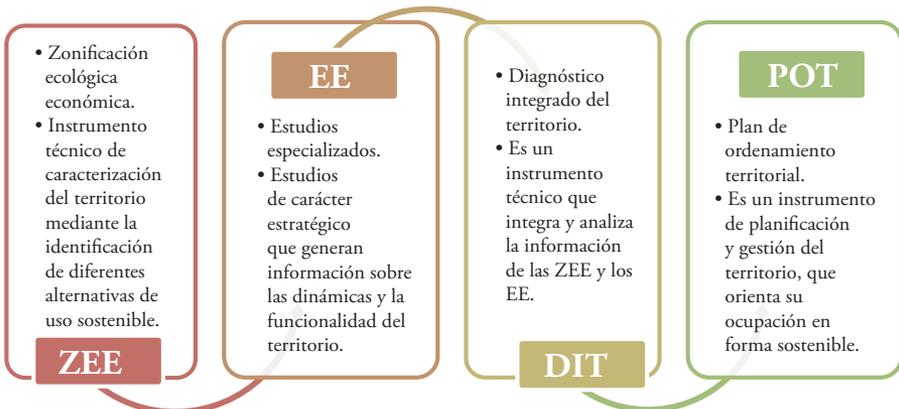
En el Perú se vienen promoviendo instrumentos técnicos públicos para contribuir a la gestión del territorio. Sin embargo, durante los últimos años, uno de estos instrumentos ha sido fuertemente cuestionado: la ZEE. La ocupación desordenada del territorio y el crecimiento acelerado de la inversión, traducidos en cambios de los usos del suelo y en dinámicas económicas que transforman la configuración espacial de los territorios de

22 Véase el trabajo de Gerardo Damonte, en esta misma publicación, para entender estos dilemas de representación política local en el caso de Las Bambas; y el trabajo de Damonte, Glave y Cabrera en el caso de La Granja.

manera no deseada, han generado un debate en torno a la implementación o aplicabilidad de la ZEE y del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) como instrumentos eficaces para orientar la planificación y gestión del territorio (Glave 2012, Chiarella 2010, Gonzales 2011 y Ministerio del Ambiente 2014).

El MINAM, que tiene la rectoría del proceso de elaboración de los estudios hacia la ZEE en el país, considera que también tiene la rectoría para el establecimiento de políticas, criterios, herramientas y procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional (a partir del Decreto Legislativo 1013). Así, en el año 2013 se aprobaron una serie de instrumentos técnicos y financieros —y, más importante aún, una guía metodológica— en los que se establecen los pasos y mecanismos para realizar el proceso de ordenamiento territorial (ver ilustración 1). Con estos instrumentos y lineamientos, se han podido culminar los estudios de la ZEE en 14 regiones.

Ilustración 1 Instrumentos técnicos del ordenamiento territorial



Fuente: Barrantes y otros (2016: 21).

La mayor innovación que presenta la *Guía metodológica para la elaboración de los instrumentos técnicos sustentatorios para el ordenamiento*

territorial (aprobada en mayo del 2013 mediante la resolución ministerial 135-2013-MINAM) es la introducción de un nuevo instrumento técnico: los estudios especializados (EE). El MINAM trata a estos instrumentos como sustentatorios del plan de ordenamiento territorial, de tal manera que una vez culminada y aprobada la ZEE y sus estudios temáticos, estos tendrán que ser evaluados y complementados con los EE.

Tal como se discute en Barrantes y otros (2016), el argumento central de parte del MINAM para introducir estos EE es que los estudios temáticos de la ZEE no permiten realizar un diagnóstico adecuado del territorio, lo cual sería un requisito para orientar las subsiguientes etapas de prospectiva, planificación (POT), instrumentación y ejecución. La guía específica que los siete EE «enfatan el análisis de dinámicas, relaciones y funcionalidad que se evidencian en el territorio analizado y su articulación con otros territorios». De esta forma, una de las funciones estratégicas de los EE es dinamizar la ZEE, y así avanzar hacia una gestión del territorio con más y mejor información. Si bien es cierto que los EE deben permitir a los gobiernos locales y regionales construir una perspectiva más dinámica del territorio, es indudable que el requisito de elaborar estos EE también implica prolongar de manera exagerada el proceso de elaboración de un plan de ordenamiento. Tal como hemos argumentado en diferentes oportunidades, lo importante (por no decir urgente) es que no se debe esperar a culminar todo este proceso para tomar decisiones sobre el aprovechamiento de los recursos naturales de un determinado espacio, y, más bien, los planes de desarrollo territoriales ya deben incorporar directamente la información relevante sistematizada mediante la elaboración de estos estudios.

Es evidente que estos nuevos instrumentos buscan promocionar un modelo de desarrollo sostenible para hacer frente a los desafíos socioambientales del país. Sin embargo, si los planes de inversión pública y privada en el territorio —infraestructura, proyectos mineros, entre otros— no son orientados según una política de ordenamiento territorial, y el proceso de descentralización no toma en cuenta el desarrollo de capacidades para la gestión territorial, sus aportes pueden ser muy limitados.

Hay que recordar que, antes de este nuevo contexto abierto por los EE y el diagnóstico integral territorial (DIT) como pasos intermedios entre la ZEE y el POT, durante el periodo 2004-2009 se produjo un avance significativo en cuanto a normatividad se refiere. Así, en el 2004 se aprobó el Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), mediante el Decreto Supremo 087-2004-PCM. En el 2005, el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) lanzó el Primer Plan Operativo BIANUAL para la Zonificación Ecológica y Económica (agosto 2005-julio 2007), mediante la Resolución Presidencial 135-2005-CONAM/PCM. Esta etapa se consolidó con la aprobación de la directiva Metodología para la ZEE, mediante el Decreto de Consejo Directivo 010-2006-CONAM/CD. La finalidad de este instrumento era orientar los procesos de ZEE en los diferentes ámbitos territoriales, así como establecer la metodología para diseñar la ZEE, la cual incorpora criterios físicos, químicos, biológicos, socioeconómicos y culturales. Todo esto permitiría contar con una herramienta flexible y accesible, que serviría de base para el diseño y la formulación de políticas, planes, programas y proyectos orientados al desarrollo.

Pero este impulso a los procesos de ZEE en el país no habría sido posible si el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) no hubiera abierto las puertas del SNIP, que a partir del 2006 aprobó el tipo de proyecto de inversión pública para «el fortalecimiento de capacidades hacia el ordenamiento territorial». Luego de ocho años de haber promovido este instrumento, en el país se han invertido alrededor de 400 millones de soles en más de 100 proyectos de inversión pública, y se ha completado el proceso de ZEE en 10 regiones y varias provincias (Ministerio del Ambiente 2013b).²³

En el 2008, tras una gran expectativa, mediante el Decreto Legislativo 1013 se creó el Ministerio del Ambiente como la autoridad ambiental nacional. Entre sus funciones está establecer la política, los criterios, las herramientas

23 El gasto público en gestión territorial debería pasar a formar parte de los programas presupuestales —basados en la gestión por resultados—, de manera que se convierta en una línea presupuestal permanente en los diferentes niveles de gobierno. Actualmente, las regiones y los gobiernos locales dependen de la aprobación de nuevos «proyectos de inversión pública» para mantener recursos disponibles que permitan darles continuidad a los instrumentos de gestión territorial.

y los procedimientos de carácter general para lograr el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes, y conducir su proceso. Finalmente, en el 2009, mediante el Decreto Supremo 012-2009-MINAM se estableció la política nacional ambiental, luego de que la gestión pública ambiental hubiera nacido y crecido sin un lineamiento general de carácter vinculante para el conjunto de sectores. El documento que sanciona esta política menciona entre sus objetivos alcanzar el ordenamiento del uso y ocupación del territorio nacional mediante la ZEE, en un marco de seguridad jurídica y prevención de conflictos. Por otro lado, en mayo del 2013 el MINAM publicó la *Guía metodológica para la elaboración de los instrumentos técnicos sustentatorios para el ordenamiento territorial*, con el objetivo de presentar las pautas del proceso.

El marco de la política nacional ambiental, así como el desarrollo de la normatividad sobre zonificación y ordenamiento del territorio, propiciaron el inicio de una etapa en la cual los gobiernos regionales y locales son los llamados a dar los siguientes pasos en este largo proceso. Como hemos analizado aquí, este se consolidó desde que el propio MEF aprobara incluir en el SNIP un perfil de proyecto de inversión que ha permitido que, desde el 2006, todos los gobiernos regionales inicien las primeras etapas de formulación de la macrozonificación ecológica y económica a nivel regional.

Sin embargo, hay que resaltar que estos avances se produjeron en un contexto político marcado por la crisis ocasionada por el proyecto minero Conga en la sierra norte del país, y por el hecho de que el Gobierno central decidiera promover el debate de una nueva política de Estado en el seno del Acuerdo Nacional —la Política de Estado 34, sobre «Gestión y ordenamiento territorial», que se aprobó en noviembre del 2013—. Pero a pesar de esto, hasta la fecha aún existen dificultades para la elaboración y aprobación de la ZEE en las regiones, sobre todo por deficiencias en la capacidad institucional y técnica. A fines del 2015, solo 12 gobiernos regionales habían culminado el proceso de ZEE a nivel regional: Amazonas, Madre de Dios y San Martín en la selva; Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Junín y Puno en la sierra; y Lambayeque, Piura y Tacna en

la costa. En todos estos casos —que son los más avanzados en el país— se ha llegado a formalizar la ZEE mediante la promulgación de una ordenanza regional, pero en ninguno de ellos se ha logrado culminar el proceso hasta la aprobación de un POT regional.

Es indudable que, para llegar a formular un POT, la normativa vigente ha levantado un muro muy difícil de superar, al haber exigido completar todas las etapas de la ZEE hasta llegar a su aprobación, y continuar con los EE y el DIT. Por ello, es urgente que los diferentes niveles territoriales de gobierno —regional, provincial y local— promuevan un enfoque territorial en sus instrumentos de planificación —en particular en sus planes de desarrollo estratégico concertado—, sin que necesariamente tengan que esperar a concluir la ZEE y todo el proceso de ordenamiento territorial.

Por otro lado, las competencias de los gobiernos regionales están en el centro del debate sobre la gestión territorial. El hecho de que la ZEE sea, simplemente, un instrumento orientador de las inversiones —elaborado a partir del análisis de las condiciones y oportunidades para el aprovechamiento de los recursos naturales en determinado territorio—, y de que aún no se cuente con una norma oficial sobre el proceso de aprobación de un POT, genera una situación en la que las decisiones respecto al aprovechamiento de los recursos se siguen tomando a nivel del Gobierno central, sin que se definan con claridad el o los roles de los gobiernos regionales y locales.

Esta situación invita a analizar los avances en la elaboración de la ZEE en las regiones de la sierra peruana —que comprende los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Junín, La Libertad, Pasco y Puno—, dado que, en estas, la aplicación de la ZEE ha dejado sinsabores. La región Cajamarca es emblemática en este tema, ya que al no quedar claro el rol de la ZEE, tanto el sector privado como el Gobierno central prácticamente no han reconocido la validez de la ZEE aprobada por ordenanza regional en el 2010.

De acuerdo con el *Estado situacional de la zonificación ecológica económica (ZEE) a nivel regional*. Diciembre 2015 (Ministerio de Ambiente 2015), de los once departamentos considerados serranos, solo seis han

culminado todo el proceso de la ZEE, dos se encuentran en proceso de concluirlo, uno lo está ejecutando, y dos están en la etapa inicial y de organización.

Además, según el III Plan Operativo Bienal Zonificación Ecológica Económica y Ordenamiento Territorial 2011-2013, los principales logros, dificultades y desafíos de estos departamentos en materia de ZEE a nivel regional están referidos a la caracterización, validación y modelamiento del proceso de ZEE, luego de la conformación de los equipos técnicos regionales.

La situación es aún menos optimista, y muy diferenciada, a nivel provincial y distrital. Incluso, muchos de los avances de la ZEE se han producido en cuencas u otras áreas menores. Este tipo de información es menos actualizada y escasa. De acuerdo con el informe *Estado de avance de los procesos de ZEE a nivel nacional* (Ministerio del Ambiente 2010) —que reportó el seguimiento a los procesos de ZEE que conforman el II Plan Operativo Bienal de ZEE y OT 2008-2010—, los avances en los procesos de ZEE y ordenamiento territorial que se han desarrollado y continúan en proceso en las provincias, distritos y otras áreas menores de los departamentos de la sierra son muy limitados, con niveles de avance de menos del 20-25%. Algunas excepciones notables son las provincias de San Ignacio (Cajamarca) y Satipo (Junín), así como varias provincias de la región San Martín.

El III Plan Operativo Bienal de Zonificación Ecológica Económica y Ordenamiento Territorial 2011-2013 reporta los mismos estados y avances de la ZEE en estos niveles.

En cuanto al ordenamiento territorial a nivel departamental y provincial, el III Plan Operativo Bienal Zonificación Ecológica Económica y Ordenamiento Territorial 2011-2013 no identifica ningún proceso en los departamentos de la sierra. Solamente los gobiernos regionales de Piura y Cajamarca han iniciado de manera formal, con el acompañamiento de la Dirección General de Ordenamiento Territorial del MINAM, la elaboración de la serie de EE como paso intermedio entre la ZEE y los POT.

Los casos de los distritos de Challhuahuacho y Querocoto

En este contexto, nos interesaba comprender la dinámica de la participación y representación política en dos distritos con grandes proyectos de inversión extractiva en etapa de exploración. Los proyectos mineros Las Bambas —provincia de Cotabambas, Apurímac— y La Granja —provincia de Chota, Cajamarca— son nuestros estudios de caso. En ambos se implementó el nuevo mecanismo del fideicomiso de inversión social al comenzar las actividades de exploración, lo que permitió, en primer lugar, fortalecer las capacidades institucionales locales; y en segundo lugar, intentar articular los planes de inversión de estos nuevos fondos sociales con los de los instrumentos de planificación territorial, en particular los planes de desarrollo concertado distritales.²⁴ A continuación, presentamos un resumen de los avances en la implementación de los instrumentos de gestión territorial en ambos ámbitos, comenzando con el nivel provincial (Cotabambas y Chota) y luego el distrital (Challhuahuacho y Querocoto).

Las provincias de Grau y Cotabambas

En el 2011, el MINAM, con el apoyo del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF por sus siglas en inglés) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), inició el proyecto Promoviendo el Manejo Sostenible de la Tierra en Las Bambas (MST) en el departamento de Apurímac, el cual culminó en octubre del 2014.

El objetivo general del proyecto es validar y promover —en conjunto con el Gobierno, las comunidades, el sector privado y la sociedad civil— un modelo de manejo de recursos naturales compatible con usos productivos.

²⁴ Al proyecto Las Bambas se le asignaron inicialmente 47 millones de dólares, y en La Granja el monto inicial fue de 22 millones de dólares. En ambos casos, los fondos sociales han ido incrementando estos montos de inversión en la medida en que el periodo de exploración se ampliaba.

Entre las muchas actividades programadas por el MST, varias se orientan al fortalecimiento organizacional, para que el proyecto sea incorporado en los procesos y políticas de desarrollo a nivel local, regional y nacional. Uno de los mecanismos empleados para ello es la «Generación de capacidades en organizaciones campesinas para participar en procesos de negociación en espacios multiactorales».

Desde el 2011, el proyecto brinda asesoría y capacitación para el fortalecimiento organizacional a 23 comunidades campesinas, lo que ha implicado acompañarlas en diversos procedimientos que se pueden agrupar en los dos aspectos siguientes: instrumentos y mecanismos de fortalecimiento organizacional; y actualización y elaboración de instrumentos de gestión.

En el segundo aspecto, se ha acompañado el proceso de actualización de planes de desarrollo concertado comunal, así como la participación de las comunidades locales en la elaboración de la ZEE provincial, en el Presupuesto Participativo basado en Resultados (PPbR), y en los procesos de actualización de los planes de desarrollo concertados (PDC) distrital y provincial, en particular en la provincia de Grau.

Para la elaboración de la ZEE de las provincias de Grau y Cotabambas, el proyecto contrató los servicios del Centro Guaman Poma de Ayala. Como primer paso, el 20 de febrero del 2013 se aprobaron las ordenanzas municipales que priorizan la ZEE en ambas provincias, así como la creación de la comisión técnica local encargada de acompañar el proceso. En Apurímac, se reunieron más de 80 líderes comunales y representantes del sector público y privado para participar en las reuniones provinciales organizadas por el MINAM mediante el Proyecto MST Apurímac (Ministerio del Ambiente 2013a).

Actualmente, el Centro Guaman Poma de Ayala ha culminado con los 11 estudios temáticos de ambas provincias y estos han recibido un conjunto de observaciones técnicas del MINAM; de esta forma se ha iniciado el proceso formal de ZEE en ambas provincias. Sin embargo, estos estudios no han estado articulados con los procesos paralelos de revisión y/o actualización de los PDC.

La provincia de Chota

Como parte de las actividades del Fideicomiso Social La Granja, se promovió la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo Concertado del Distrito de Querocoto 2007-2010 (Boletín externo 1 del Fondo Social). También se sabe que se ha elaborado, o está en elaboración, el Plan de Desarrollo Concertado Distrital Querocoto 2013-2021, emprendido por la Municipalidad Distrital de Querocoto con asistencia técnica de la Agencia Adventista para el Desarrollo y Recursos Asistenciales-Perú (ADRA Perú) (Agencia Adventista para el Desarrollo y Recursos Asistenciales 2013).

El Plan de Desarrollo Local Concertado 2008-2012 fue aprobado en mayo del 2008. Al analizar la situación de la provincia de Chota, el Plan identifica la importancia de las comunidades campesinas en la actividad agrícola, pero también señala que estas son las más afectadas por las desigualdades territoriales. Asimismo, reconoce el papel de las rondas campesinas en la historia de Chota. El Plan considera que, como en el resto del país, el Consejo de Coordinación Local Provincial (CCLP) es el órgano de las municipalidades encargado de coordinar y concertar el plan de desarrollo local concertado, así como el presupuesto participativo. EL CCLP está presidido por el alcalde, función que puede ser delegada al primer regidor; está integrado, además, por todos los regidores, los alcaldes de los distritos y centros poblados, y los representantes de las organizaciones sociales de base, comunidades campesinas, asociaciones, organizaciones de productores, entre otros (Municipalidad Provincial de Chota 2008).

En el 2012 se comenzó a elaborar el Plan de Desarrollo Concertado de Chota al 2025. De acuerdo con la Municipalidad Provincial de Chota, en mayo de ese año ya se había conformado el equipo técnico, que contemplaba desarrollar cuatro aspectos —la preparación, el diagnóstico, la construcción y la ejecución— en los que se plasmaran objetivos claros y políticas de trabajo en salud, educación, agricultura y otros campos sociales. Se había programado culminarlo en un año, pero hasta ahora sigue en elaboración. El gasto programado y asumido por la Municipalidad Provincial de Chota

para preparar el plan fue de 42 800 soles (Municipalidad Provincial de Chota 2012).

La Municipalidad Provincial de Chota considera que el PDC es muy importante a nivel de gestión territorial por las siguientes razones (Municipalidad Provincial de Chota 2013):

- Orienta el desarrollo del territorio de la provincia y sus distritos tomando en cuenta las políticas nacionales, sectoriales y regionales.
- Permite a los actores de la provincia decidir su futuro.
- Posibilita la integración y articulación de los distintos intereses e iniciativas para promover el desarrollo del territorio
- Permite la identificación de las potencialidades de desarrollo de las localidades.
- Permite una mayor viabilidad política, técnica y financiera de los programas y proyectos que se formulan en el marco del planeamiento del desarrollo.
- Permite superar los problemas de corto plazo y concertar las voluntades, los esfuerzos, las potencialidades y los recursos del territorio para responder a los desafíos que plantean lograrse en el marco del desarrollo establecido en el Plan.
- Es la base para llevar a cabo los presupuestos participativos.

Actualmente, se continúa la elaboración del PDC Provincial de Chota al 2025. Se tenía planificado culminarlo a fines del 2014, pero hasta la fecha no se ha terminado. El proceso se ha llevado a cabo mediante actividades descentralizadas en distritos, en las que han participado las autoridades locales, los agentes sociales y la comunidad en su conjunto. Además, en la ciudad de Chota se realizó el Taller de Elaboración de la Visión de Desarrollo y Matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), con participación de dirigentes comunales y pobladores de la provincia.

Comunidades y rondas campesinas, y el desafío territorial

Mientras que el proceso de participación y representación política en la esfera del poder local ha llegado inclusive a que dirigentes de comunidades y rondas se conviertan en alcaldes distritales —como se analiza en los trabajos de Damonte, y Damonte, Glave y Cabrera en esta edición—, la dinámica de la participación y representación política de las comunidades locales en la esfera de la planificación territorial muestra una muy limitada capacidad.

En el caso de las rondas campesinas del distrito de Querocoto, más allá de haber ganado diferentes procesos electorales municipales locales y de su activa participación en los ejercicios de presupuestos participativos, no han logrado aún avanzar hacia una visión territorial de su espacio, ni negociar y concertar una estrategia de desarrollo local para el mediano y largo plazo. Así, solamente gracias a los recursos inyectados por el Fondo Social se ha logrado conformar una mesa de desarrollo distrital con miras a contar con un espacio de concertación local que realice el seguimiento y actualice las líneas directrices del Plan Regional de Desarrollo Concertado.

Una situación similar se observa en las comunidades campesinas de Challhuahuacho, donde ya ha habido un alcalde distrital surgido de la dirigencia comunal, pero la participación en instrumentos de planificación territorial es reducida. Nuevamente con la inyección de recursos externos, esta vez de la cooperación internacional (proyecto MST), se ha generado un incipiente nivel de participación campesina en los PDC y en los procesos de ZEE locales.

En última instancia, introducir la dimensión territorial del desarrollo rural no solo ofrece la oportunidad de conectar los temas de pobreza rural con otros elementos de la acción pública —como el desarrollo económico local, la competitividad, la descentralización, la modernización del Estado, la pequeña y mediana empresa, y la conservación de los recursos y servicios ambientales (Schejtman y Berdegué 2004) —, sino que también facilita la participación activa de las comunidades locales en la construcción de un sistema de información territorial. Este sistema debe entenderse como un

instrumento que integre la evidencia que se requiere para elaborar la ZEE, los EE, el DIT y el POT, entre otras herramientas que aportan a la gestión territorial. De esta manera, se promueve el logro de múltiples objetivos, como son centralizar y sistematizar la información socioeconómica y de las principales cadenas productivas, apoyar la toma de decisiones sobre las estrategias y actuaciones de desarrollo pendientes de implementar, orientar la planificación de programas y actividades, facilitar la coordinación institucional, y fortalecer la identidad de determinado territorio mediante la visualización compartida de datos sobre un ámbito geográfico (Banco Interamericano de Desarrollo 2011).

Bibliografía

- Agencia Adventista para el Desarrollo y Recursos Asistenciales (2013). *Niños de Querocoto y Llama participan en concurso de arte*. Recuperado de http://www.adra.org.pe/es/web/secciones/noticia_detalle.php?idnoticia=163.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2011). *Diseño e implementación de sistemas de información territorial (SIT): para iniciativas de desarrollo económico local*. Recuperado de <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/08669.pdf>.
- Barrantes, Roxana; Elena Borasino, Manuel Glave, Miguel Ángel La Rosa y Karla Vergara (2016). *De la Amazonía su palma: aportes a la gestión territorial en la región Loreto*. Lima: IEP; DAR; GRADE.
- Berdegú, Julio; Anthony Bebbington, Javier Escobal, Arilson Favareto, M. Ignacia Fernández, Pablo Ospina, Helle Munk Ravnborg, Francisco Aguirre, Manuel Chiriboga, Ileana Gómez, Ligia Gómez, Félix Modrego, Susan Paulson, Eduardo Ramírez, Alexander Schejtman y Carolina Trivelli (2012). *Territorios en movimiento. Dinámicas territoriales rurales en América Latina*. Documento de Trabajo, 110. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).
- Chiarella, Roberto (2010). Planificación del desarrollo territorial: algunas precisiones. *Espacio y Desarrollo*, 22, 77-102.
- Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (2010). *Manuela Ramos presenta proyecto Cotabambas-Apurímac-Perú: respuesta comunitaria desde las mujeres por sus derechos y contra la violencia*. Recuperado de <http://derechoshumanos.pe/2010/08/manuela-ramos-presenta-proyecto-%E2%80%9Ccotabambas-apurimac-peru-respuesta-comunitaria-desde-las-mujeres-por-sus-derechos-y-contra-la-violencia%E2%80%9D/>.
- Glave, Manuel (2012). Ordenamiento territorial y desarrollo en el Perú: notas conceptuales y balance sobre logros y limitaciones. En *Recursos naturales y desarrollo rural* (pp. 123-165). Lima: GRADE.

- Gonzales, Alejandro (2011). *Nuevas percepciones del territorio, el espacio social y el tiempo. Un estudio desde los conceptos tradicionales (o clásicos) hasta su concepción en el siglo XXI*. Ponencia presentada en VI Jornadas de Jóvenes Investigadores, Buenos Aires, Argentina. Recuperado de http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/jovenes_investigadores/6jornadasjovenes/EJE%206%20PDF/eje%206_gonzalezale.pdf.
- Gottmann, Jean. (1973). *The significance of territory*. Charlottesville: The University Press of Virginia.
- Lindberg, Gunnar y Alexandre Dubois (2014). How to monitor territorial dynamics. *Nordregio News*, 2, 3-7.
- Llanos-Hernández, Luis (2010). El concepto del territorio y la investigación en las ciencias sociales. *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 7(3), 207-210.
- Ministerio del Ambiente (2015). *Regiones-ZEE*. Dirección General de Ordenamiento territorial. MINAM. Recuperado de <http://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/mapa-zona-ecologica-economica-zee/regiones-zee-2>.
- Ministerio del Ambiente (2014). *Orientaciones básicas sobre el Ordenamiento Territorial en el Perú*. Lima: Dirección General de Ordenamiento Territorial MINAM.
- Ministerio del Ambiente (2013a). *Dos provincias de Apurímac inician el proceso de Zonificación Ecológica Económica*. Recuperado de <http://www.minam.gob.pe/mst/index.php/noticias/12-apurimac/noticias/104-np-grau-y-cotabambas-en-apurimac-inician-el-proceso-de-zee1-doc>.
- Ministerio del Ambiente (2013b). *El ordenamiento territorial en el Perú: balances y perspectivas*. Ponencia presentada en el foro Por una Minería con Visión de Futuro, Perú 2021, Lima, Perú. Recuperado de <http://www.slideshare.net/tellyspaucar/5-medio-ambiente-y-ordenamiento-territorial>.
- Ministerio del Ambiente (2010). *Resumen del estado de avance de los procesos de ZEE a nivel nacional*. Lima: MINAM.

Municipalidad Provincial de Chota (2013). *Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia de Chota*. Recuperado de <http://www.munichota.gob.pe/datos-generales/plan-de-desarrollo-concertado.html>.

Municipalidad Provincial de Chota (2012). *Elaboran Plan de Desarrollo Concertado Chota al 2025*. Recuperado de <http://www.munichota.gob.pe/inicio/140-elaboran-plan-de-desarrollo-concertado-chota-al-2025.html>.

Municipalidad Provincial de Chota (2008). *Plan Estratégico de Desarrollo Local Concertado de la Provincia de Chota 2008-2012*. Chota.

Santos, Milton (1994). O retorno do território. En Milton Santos, Maria Adelaide Aparecida de Souza y Maria Laura Silveira (Eds.). *Território: globalização e fragmentação* (pp. 15-20). São Paulo: Hucitec-Anpur.

Schejtman, Alexander y Julio A. Berdegué (2004). *Desarrollo territorial rural*. Debates y temas rurales, 1. Santiago: RIMISP.

Normatividad

Ley General del Ambiente. Ley 28611. Lima: Congreso de la República. Recuperado de <http://cdam.minam.gob.pe/novedades/leygeneralambiente2.pdf>

Guía metodológica para la elaboración de los instrumentos técnicos sustentatorios para el ordenamiento territorial. Resolución Ministerial 135-2013-MINAM. Lima: MINAM. Recuperado de http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2014/02/rm_135-2013-minam.pdf

Constituyen la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental. Decreto Supremo 045-2001/PCM. Lima: PCM.

Aprobación de la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente. Decreto Legislativo 1013. Recuperado de <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/10/Ley-creaci%C3%B3n-MINAM.pdf>

Durante las últimas décadas, en el Perú se han producido cambios significativos en las formas de organización y representación local. Estos cambios han afectado el desarrollo de las políticas territoriales en el contexto de proyectos mineros a gran escala.

El país ha hecho esfuerzos para contribuir a la gestión del territorio, para lo cual ha promovido instrumentos técnicos públicos como el plan de ordenamiento territorial (POT) y la zonificación ecológica económica (ZEE). Sin embargo, la ocupación desordenada del territorio y el crecimiento acelerado de la inversión han generado un debate sobre la eficacia de estas herramientas.

Frente a los nuevos desafíos y las crecientes expectativas, las comunidades campesinas han tenido que negociar la venta o el acceso a sus recursos, mientras que las autoridades locales se han visto obligadas a enfrentar la implementación de políticas de ZEE orientadas al ordenamiento territorial de su jurisdicción. Como resultado, se ha generado una crisis de representatividad que ha contribuido a la proliferación de conflictos.

Los cuatro ensayos presentados en este libro constituyen un intento por comprender tanto las transformaciones en las formas de representación política en ámbitos rurales como el efecto que estas tienen en la implementación de políticas de ordenamiento territorial en el contexto de grandes proyectos extractivos. El objetivo último es aportar al debate sobre cómo impulsar una mejor gestión territorial en el marco del desarrollo extractivo del país.

ISBN: 978-9972-615-93-1



9 789972 615931