

LOS ALCANCES INSTITUCIONALES DE LOS ESPACIOS DE GOBERNANZA EN EL DESARROLLO REGIONAL: EL CASO DE LA PROVINCIA DE CAJAMARCA EN EL PERÚ (2003-2010)

THE INSTITUTIONAL SCOPE OF GOVERNANCE IN REGIONAL DEVELOPMENT: THE CASE OF THE PROVINCE OF CAJAMARCA IN PERU (2003-2010)

RESULTADO INSTITUCIONAL DE ESPAÇOS DE GOVERNO NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: O CASO DA PROVÍNCIA DE TRUJILLO NO PERU (2003-2010)

LE SCOPE INSTITUTIONNEL DES ESPACES DE GOUVERNANCE DANS LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL: LE CAS DE LA PROVINCE DE CAJAMARCA AU PÉROU (2003-2010)

Recepción: 05/02/2016
Evaluación: 20/04/2016
Aceptación: 13/07/2016

Percy Bobadilla Díaz¹

RESUMEN

Este artículo presenta evidencias concretas sobre la incidencia que tiene, en el desarrollo de Cajamarca, la conflictividad entre los actores públicos, privados y de la sociedad civil que participan en espacios de gobernanza como, por ejemplo, los mecanismos de planificación regional en el Perú. Nuestro objetivo es analizar la lógica de esta participación en términos de las visiones que se entretajan sobre el desarrollo, las percepciones sobre los otros actores negociantes, los intereses que entran en conflicto, y las consecuencias que ha tenido esto en la concertación de aspectos claves para el desarrollo regional. Las evidencias sugieren que mientras estas tensiones de corte político pervivan irresueltas, la participación en dichos espacios institucionales, en el marco de la descentralización vigente, tendrá alcances muy limitados, socavando el desarrollo integral del caso estudiado, la región Cajamarca. Los limitados resultados alcanzados por el débil manejo del conflicto de intereses, constituyen la principal dificultad para lograr una buena gobernabilidad en el territorio, lo cual se debe fundamentalmente a tensiones ideológicas que se superponen

¹ Candidato a doctorado en Ciencia Política y Gobierno. Magister en Sociología con especialidad en Gestión para el Desarrollo. Profesor asociado del Departamento de Ciencias Sociales y Coordinador de la Especialidad de Sociología de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Correo electrónico: pbobadi@pucep.edu.pe

a lo meramente técnico y procedimental entre los actores involucrados en los procesos de planificación.

Palabras clave: gobernanza, planificación regional, gestión concertada, procesos de planificación, conflictos, relaciones de poder.

ABSTRACT

Concrete evidence of the incidence in the development of Cajamarca conflicts between public, private and civil society involved actors in governance spaces and regional planning is presented. Our goal is to understand the logic of this participation in terms of the visions that intertwine on development, perceptions of the other traders actors, interests that conflict, and the consequences it has had on the conclusion of key aspects regional development. Evidence suggests while these political tensions will be unresolved, the participation in these institutional spaces, in the current context of decentralization, will have very limited scope, undermining the overall development of the region. The limited results in regional management in Cajamarca is the difficulty of achieving levels of governance in the territory, which is mainly due to ideological tensions that overlap the merely technical and procedural among stakeholders in the planning process.

Key words: public-private co-management, governance, regional planning, joint management, planning, conflicts, power relations.

RESUMO

Este artigo apresenta evidências concretas sobre o impacto que tem no desenvolvimento de Cajamarca os conflitos entre os atores públicos, privados e a sociedade civil que participam de espaços de governança, como os mecanismos de planejamento regional no Peru. Nosso objetivo é analisar a lógica dessa participação em termos de visões interligadas sobre o desenvolvimento, as percepções sobre os outros atores negociadores, os interesses que entram em conflito e as consequências que isso teve na coordenação de aspectos-chave para desenvolvimento regional. A evidência sugere que, embora essas tensões de natureza política não sejam resolvidas, a participação nos referidos espaços institucionais, no âmbito da descentralização atual, terá um alcance muito limitado, prejudicando o desenvolvimento integral do caso estudado, a região de Cajamarca. Os limitados resultados alcançados pela fraca gestão dos conflitos de interesses constituem a principal dificuldade de alcançar a boa governança no território, principalmente devido a tensões ideológicas que se sobrepõem ao meramente técnico e processual entre os atores envolvidos nos processos de planejamento.

Palavras-chave: governança, planejamento regional, gestão concertada, processos de planejamento, conflitos, relações de poder.

RÉSUMÉ

Cet article présente des preuves concrètes sur l'impact que le conflit entre acteurs publics, privés et de la société civile participant aux espaces de gouvernance, tels que les mécanismes d'aménagement du territoire au Pérou, a sur le développement de Cajamarca. Notre objectif est d'analyser la logique de cette participation en termes de visions qui sont liées au développement, les perceptions des autres acteurs de la négociation, les intérêts qui entrent en conflit et les conséquences que cela a eu dans la coordination des aspects clés pour développement régional. L'évidence suggère que tant que ces tensions de nature politique perdurent, la participation auxdits espaces institutionnels, dans le cadre de la décentralisation actuelle, aura une portée très limitée, sapant le développement intégral du cas étudié, la région de Cajamarca. Les résultats limités obtenus par la faible gestion des conflits d'intérêts, constituent la principale difficulté pour parvenir à une bonne gouvernance sur le territoire, qui est principalement due à des tensions idéologiques qui chevauchent la simple technique et la procédure entre les acteurs impliqués dans les processus de la planification.

Mots clés: gouvernance, planification régionale, gestion concertée, processus de planification, conflits, relations de pouvoir.

INTRODUCCIÓN

El proceso de descentralización ha redefinido la práctica política al interior del Estado, entre los niveles de gobierno que lo componen, pero, sobre todo, la relación de aquel con la población, la sociedad civil organizada y la empresa privada. La entrada en vigencia de la Ley de Bases de la Descentralización (LBD, 2002) –y las concesiones de autonomía política y administrativa en favor de los gobiernos regionales– han transformado los términos de coordinación política entre los niveles de gobierno (Programa Pro Descentralización - PRODES USAID,

2009; Defensoría del Pueblo, 2009). Vivimos en un contexto de autonomías regionales y democracia participativa consustancial a cambios en el sistema de representación y el ejercicio del poder (Tanaka, 2006).

En esta nueva disposición de la política, la apertura de espacios de participación y planificación regional es una de las características medulares. Hoy en día, actores situados a nivel regional –antaoño excluidos de la formalidad estatal– dirimen asuntos claves para el desarrollo. Esta apertura del sistema suele ser vista con buenos ojos: supone

la extensión de derechos democráticos y el reconocimiento de ciudadanías (Defensoría del Pueblo, 2009). Pero también es evidente que los desafíos son varios; a saber: ¿quién tiene la última palabra en la diversidad de puntos de vista y valoraciones sobre el desarrollo regional?, ¿Qué sucede cuando la deliberación no llega a buen término y cuando la decisión soberana de un gobierno regional constituye una afrenta a la soberanía –teóricamente unitaria– del Estado?

Sobre este tema, que se inscribe dentro de la literatura referida a la democratización de fines del siglo XX en América Latina, existe ya una vasta línea de investigaciones en otros países. Pero en el Perú, la literatura en este tema no es abundante. Las investigaciones se han concentrado en el proceso de transferencia sectoriales (Ballón, 2009), la premura con la que esta se llevó a cabo y sus consecuencias (pre)visibles en gobiernos regionales carentes de capacidades administrativas para gestionarlas. Son temas importantes; sin embargo, el incremento de los conflictos sociales y las constantes desavenencias entre el gobierno central y algunos gobiernos regionales sobre el destino de inversiones de gran envergadura son, también, un signo inequívoco de (otros) apremiantes desafíos que la descentralización lleva inherentemente y cuyo centro está en la redefinición descrita al inicio y las complejas dinámicas de poder que ha suscitado.

Se estudiarán las dinámicas de poder en los espacios y procesos de planificación regional, centrándonos en dos contextos de gestión de la región Cajamarca: i) la elaboración del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Cajamarca al 2021 (PDRC);

y ii) el proceso de Zonificación Ecológica Económica (ZEE). Se realizará indagando en la experiencia –discursivamente registrable– de los actores participantes. Asimismo, se delimita dicha experiencia desde el año 2004 hasta el año 2010. Se elige Cajamarca, puesto que es representativa, dada la contradicción que existe entre su enorme inversión en industrias extractivas que impactan en el producto bruto interno (PBI) y su bajo índice de desarrollo humano (IDH). A ello se suma que en dicha región se están desarrollando procesos de planificación regional de suma importancia comparativa con el resto del Perú.

La paradoja existente nos lleva a analizar el caso a partir del conflicto de las partes que buscan un bienestar individual. Por otro lado, se elige el intervalo 2004-2010 dado que coincide con el aumento de su presupuesto total, lo cual debería ir de la mano con un crecimiento en el IDH, sin embargo ello no ocurre. Se desea ahondar en este intervalo y en esta región dada la contradicción encontrada. Cajamarca es una región ubicada a 2.750 metros sobre el nivel del mar en la Cordillera de los Andes. Resulta una región cuyo protagonismo en los últimos quince años ha girado en torno a los conflictos con la minera Yanacocha y el rol decididamente opositor del Gobierno Regional. Movimientos sociales, protestas y conflictos violentos entre la sociedad civil y las autoridades, se han desarrollado en dicha región. Por ello, se desea profundizar en el nuevo mecanismo político-institucional de la gobernanza para profundizar en los conflictos entre actores decisivos para el desarrollo de Cajamarca.

1. ANTECEDENTES

1.1 Sobre la realidad económica y social de las regiones

a) La tendencia creciente del Presupuesto Inicial de Apertura (PIA); b) el incremento del presupuesto total de los gobiernos regionales en un 49 % (el año 2009 respecto del año 2008); c) el incremento en la gestión de inversiones por parte de los gobiernos regionales en un 23 % y de los gobiernos locales en un 49 % ; d) la transferencia del 95.6 % de competencias sectoriales a los gobiernos sub-nacionales; y e) la ejecución de poco más del 50 % de los presupuestos recibidos el año 2009, son indicadores que evidencian la sostenida acumulación de riqueza a nivel regional al 2011 (MEF, 2012). Dicho desempeño ha ido en paralelo además con una consistente reducción general de la pobreza, que al 2010 afectaba a un 30.2 % de la población nacional. A partir de ello, hay dos problemas a nivel regional:

1. Desagregado por área de residencia, la pobreza –aunque con una ligera tendencia a la baja– afecta a más del 61 % de la población rural.
2. Los indicadores de desarrollo humano (IDH) departamentales, muestran una tendencia estable, pero las tasas son muy bajas si consideramos la tendencia creciente de la economía. Así, más de una región macroeconómicamente solvente se encuentra (Ancash y Cajamarca, por ejemplo) hasta dos puntos por debajo del IDH nacional (PNUD, 2011).

El caso de Cajamarca es relevante dado que ha incrementado desde el 2004 hasta el año 2010 en un 50 % su presupuesto total. Haciendo un seguimiento lineal, se ve que el PBI departamental ha ido sostenidamente en aumento: en el período 2001-2009 se registró un crecimiento promedio anual de 173.5 millones de nuevos soles. Sin embargo, la creciente riqueza de Cajamarca no converge con niveles de desarrollo favorables. Un análisis de la trayectoria del Índice de Desarrollo Humano (IDH) confirma dicha aseveración, pues que desde 1972 dicho índice ha empeorado en comparación con el resto del Departamento; en 1972 ocupaba el puesto 19 (de 24 departamentos), bajó al puesto 20 en 1981, al 21 en 1993 y al 23 (penúltimo en el 2000) (Aramburú y Bustinza, 2006). El IDH de Cajamarca al 2011 fue de 0.54, muy por debajo del promedio nacional que es de 0.723 (PNUD, 2011). Aunque hay una mejora relativa, esta es insuficiente para un departamento que tenía un crecimiento económico de 7.1 % (MEF, 2011).

1.2 Sobre el discurso de la realidad económica y social de las regiones

La explicación recurrente de la divergencia entre crecimiento y desarrollo versa en el nivel de las administraciones regionales: los funcionarios locales carecen de capacidades técnicas para ejecutar y desarrollar una gestión regional eficiente. Los gobiernos regionales no invierten sus presupuestos, ni administran las funciones que les competen en materia de salud o educación. Al respecto, un informe de la Procuraduría An-

ticorrupción del 2014, muestra que el 92 % de los alcaldes que en ese momento estaban en funciones en el país, eran investigados por delitos como peculado, malversación de fondos, negociación incompatible o colusión (Redacción EC, 2017). Así mismo, las cifras mostradas por el PNUD hasta 2012 perfilan un escenario de desventaja social en Cajamarca, esto es notorio en los niveles de educación que se reflejan en un bajo capital humano, tal como lo habían hecho notar ya para 2009 Barrantes *et al.* (2012) y sobre todo respecto al capital humano.

Sin embargo, el argumento de la incapacidad administrativa es débil: hay regiones con semejante o incluso inferior capacidad administrativa, sin mayor aporte de canon minero, pero aun así por delante en indicadores de desarrollo humano y pobreza. Es más, en Cajamarca actualmente se están llevando a cabo algunos de los procesos de planificación regional más destacables del Perú. Otras regiones como San Martín e Ica no tienen el grado de planificación institucional que se encuentra en Cajamarca. No obstante, el IDH de San Martín al 2011 (0.57) está muy por delante (PNUD, 2011).

Por ello, se debe tener en cuenta una masa crítica de factores sociales, económicos y políticos que puedan explicar por qué una región tan rica como Cajamarca tiene dificultades para gestionar su **desarrollo**; partiendo del hecho que ya no es posible atribuir únicamente al gobierno regional la gestión de lo público, sino que debemos considerar el contexto político y los actores sociales involucrados. Transitamos así de la dinámica interna del Gobierno Regional hacia un marco más amplio de relaciones sociopolíticas.

1.3 Sobre la gobernabilidad y la gobernanza territorial: la participación de los actores públicos, privados y de la sociedad civil

Siendo el objetivo del artículo los alcances institucionales de la implementación de procesos de gobernanza para la planificación del desarrollo regional, se señala que esta es aquella en donde tanto miembros del Estado, representados por el Gobierno Regional o inclusive el Gobierno Central, pueden gestionar mejores y mayores vías de desarrollo en una determinada localidad a la par con empresas u organismos cuyas inversiones obedecen a intereses privados. A ello, se suma la participación de la propia población que define y decide en qué medida la acción de la empresa privada corresponden con intereses comunes.

Entendemos por gobernabilidad la capacidad de un sistema social de autocontrol (Koiman, 2004) que le permite al Estado formular, diseñar e implementar políticas (Caballero, Trivelli y Donoso 2006). El problema es que con arreglo a esta categoría, podemos calificar a un gobierno según la efectividad de su ingeniería política, pero la realidad a describir queda encuadrada en una valoración meramente estática.

Gobernanza, en cambio, es una categoría analítica que refiere “los procesos colectivos, formales tanto como informales, que determinan, en una sociedad, **cómo se toman decisiones y se elaboran normas sociales** con relación a asuntos públicos” (Hufty, 2008, p. 7). La virtud heurística del concepto gobernanza reside en que el PDRC, la Reforma Institucional y el ZEE –las unidades de observación– son procesos que se llevan a cabo colectivamente: los ac-

tores negocian, ponen de relieve demandas, quejas, temores, desconfianzas, etcétera. El concepto demarca teóricamente una realidad.

Con esta categoría, se busca resaltar el análisis de las relaciones políticas circunscritas al manejo del territorio. El manejo del territorio a nivel regional en el Perú, no depende más de la voluntad de un solo actor, por el contrario, se dispone para su deliberación entre la sociedad civil organizada, las empresas privadas, el gobierno regional y los gobiernos locales. El territorio es el bien común compartido, objeto de gobernanza, objetos de procesos colectivos de elaboración de normas y sistemas de decisión.

Ahora bien, los diferentes procesos de gobernanza versan alrededor de problemas concretos. Es importante tener en claro cuáles son los problemas objeto de gobernanza y si hay alguna ley o regla que lo contextualice. El referente teórico es el Marco Analítico de la Gobernanza, propuesta teórica de Hufty (2008) compuesta por 5 dimensiones: los problemas, los actores, los puntos nodales, las normas y los procesos:

El Marco Analítico de la Gobernanza se utiliza para analizar situaciones en las cuales un “problema” es objeto de un proceso de gobernanza, por ejemplo, inequidad en el acceso a salud pública, deforestación en un área protegida, o donde la interacción de los actores produce un resultado inferior a lo esperado. La primera etapa y categoría analítica sería entender y definir con claridad el problema o lo que está en juego (Hufty, 2008, p. 10).

El problema entonces es algo que está en juego. Aquello que está en juego difiere según cada actor está condicionado dada su posición en la estructura social, su nivel de participación en alguna actividad económica, y su postura ideológica. Así, por ejemplo, la deforestación o pérdida de recursos hídricos pueden ser la preocupación de grupos ecologistas; para los campesinos, será la propiedad de la tierra y el uso del agua; para una comunidad autóctona, el legado perdido por la destrucción de una montaña tenida por sagrada; para una minera, el acceso a recursos naturales. El juego, pues, ante la diversidad de confluencias, es susceptible de conflictos, también de negociación y eventualmente de consensos; pero sobre él se dispondrán estrategias de acción por parte de actores situados.

Los problemas objeto de gobernanza en Cajamarca son varios: la ausencia de un horizonte normativo, de ahí la necesidad de elaborar un PDRC; la inadecuación del sector público a la política de modernización del Estado y a la descentralización (LBD, 2002), de ahí la necesidad de una reforma institucional del gobierno regional; la ausencia de un ordenamiento territorial respecto de las actividades productivas, de ahí la necesidad de elaborar la ZEE. A estos problemas se intersecta otro problema mayor, siendo causal de desavenencias: los actores no logran ponerse de acuerdo debido a discrepancias de corte político e intereses económicos relacionados a las actividades extractivas (sean estas mineras o de otra índole).

2. METODOLOGÍA

La investigación se sostiene en una metodología de **carácter cualitativo** dirigida a cada uno de los representantes de los actores políticos participantes. Se propone este método dado que se desea analizar, mediante la biografía de sus actores, los niveles de acuerdos y conflictos desarrollados entre cada uno de los intereses representados. Para ahondar en el sentido representado en dichos intereses, se realizan entrevistas semiestructuradas que permiten no solo reconstruir los procesos de participación en el Plan de Desarrollo Regional Concertado de Cajamarca al 2021 y en el proceso de Zonificación Ecológica Económica, sino reconocer los comportamientos colectivos enfrentados en la realidad social y política de Cajamarca.

La inserción en campo muestra –más allá de la coyuntura– dos elementos asociados: una cierta sedimentación social de la conflictividad, y la estabilidad de los actores –y sus percepciones– en un campo de posiciones de poder. Esa sedimentación social de la conflictividad y ese campo de posiciones de poder, corresponden a una larga trayectoria histórica caracterizada por la recurrencia de conflictos y tensiones alrededor del tema minero. Así, desde la normatividad formal hasta las dinámicas internas, incluyendo los discursos de los diferentes actores, el análisis se dirige a estudiar la historia que envuelve los procesos de planificación, las dinámicas de poder y el entramado simbólico que da unidad de sentido teórico.

3. RESULTADOS: LA GOBERNANZA EN LA PRÁCTICA SOCIOPOLÍTICA Y SU IMPACTO EN EL DESARROLLO REGIONAL

3.1 Primer Espacio de Gobernanza: el Plan de Desarrollo Regional Concertado

En Cajamarca, el financiamiento privado para la elaboración del PDRC generó críticas de parte de la sociedad civil: la contratación de consultores técnicos a sugerencia de la Compañía Minera Yanacocha nunca fue vista con buenos ojos. Pese al escaso nivel de confianza, los actores sociales finalmente pudieron comprometerse, aunque con

percepciones nítidamente divididas sobre la calidad del proceso.

“...hubo bastante empeño desde la sociedad civil, desde la misma Mesa de Concertación en meterse en el proceso e ir revisando la metodología, ir revisando cómo se iba construyendo la propuesta. Hubo una buena labor de incidencia, tanto así que de repente en algunos talleres integradores como le llaman en el PDRC ya se buscaban consensos [...] Yo creo que la gente se comprometió, se puso la camiseta y por más de que había esa desconfianza inicial que podía orientar ese proceso, yo creo de que la participación deci-

...dida, comprometida de estos actores ha permitido de que más allá de estas suspicacias prevalezca un sentido crítico, concertador de alguna manera para que lo que se acuerda en mayoría, prevalezca hasta el final.” (Mujer, ALAC).

En la otra orilla, para la entrevistada, el proceso del PDRC tuvo limitaciones serias desde un inicio en cuanto a los mecanismos de concertación sobre los que descansaba. La coordinadora de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLCP), considera que los problemas derivados de la contratación del equipo de consultores fue la causa principal para que el plan haya tomado tanto tiempo para validarse y, finalmente, carezca de legitimidad:

“Se formó un equipo técnico de 41 actores que nosotros creíamos era imposible de poder organizar, 41 actores en un equipo técnico pero ¿qué paso allí?, que también con fondos de la ONG ALAC se contrató a un equipo de consultores. Entonces el equipo de consultores nosotros creemos que tenía un rol diferente, y no debieran ser parte del equipo técnico, pero hasta el final a pesar de esa observación que hicimos se mantuvieron como parte del equipo técnico y ahí dijimos que no había diferenciación de roles porque creemos que el gobierno regional tenía todo el derecho de contratar a un equipo de consultores pero el equipo técnico venía más del estado, de la empresa, de la sociedad civil [...] Es así que este equipo continuó su trabajo y con observaciones prácticamente hemos pasado el año y el documento del PDRC todavía no se ha aprobado, y ellos lo habían planificado para 4 meses. El nivel participativo requiere de un tiempo más amplio y también hay que no solamente pedir que los actores participen en la construcción del documento, sino después también en la planificación del mismo. Y la Mesa tuvo una reunión con el presidente para expresar eso y fuimos escuchados, es por eso que se ha alargado el plazo porque casi hasta el mes de Julio, o durante unos 3 a 4 meses hubo un proceso de cómo consul-

tar nuevamente para valorar el instrumento y entonces ahí la mesa participó con todos los actores haciendo propuestas, porque las propuestas eran discutidas en todos los niveles”. (Mujer, MCLCP Cajamarca).

Si respecto de la primera versión, el plan ha mejorado y hoy es más consistente, se debe al trabajo de la sociedad civil, en particular, de la MCLCP. En cambio, una entrevistada cuestiona la decisión del Gobierno Regional –y por extensión, la participación del sector privado– de contratar un personal consultor vinculado a Yanacocha. En la misma línea, un entrevistado de la GIZ refiere lo siguiente:

“El problema que tenía al comienzo el plan de desarrollo concertado es –te voy a decir lo que dice la gente y lo que en algún momento también llegue a percibir– que era participativo, pero metodológicamente no permitía aportes del grupo técnico o del equipo técnico regional que se había formado. Hay 41 personas de diferentes instituciones que solamente iban a escuchar, esto es lo que hemos hecho, esta es la metodología que hemos empleado y no tenían la posibilidad de aportar y decir: me parece que esta metodología se puede hacer de mejor forma. Entonces, al comienzo, como que se fue imponiendo cosas y eso ha llevado a la gente a preguntarse: bueno, como está financiando ALAC, ha contratado a ese chico, ese chico impone. [...] Ha llegado un momento, que al finalizar casi, al tener un primer borrador del documento como que la sociedad civil logro abrir espacios de discusión más fuertes, más interesantes, con mayor aporte. Entonces, ahí como que el documento preliminar se ha ido enriqueciendo bastante”. [...] (Hombre, GIZ Cajamarca).

El cuestionamiento del entrevistado se centra en la metodología del proceso, que habría distado de ser participativa, dependiendo enteramente del juicio de los consultores, quienes terminaban siendo el filtro de las propuestas incluidas en el plan. De no ha-

ber sido enriquecido vía aportes “externos” —dice el entrevistado— de la sociedad civil, el plan no tendría hoy tal nivel de amplitud y aceptación. Se colige de los comentarios analizados, la percepción de que Yanacocha quería orientar el proceso de acuerdo con sus intereses. De ahí que, la participación de los consultores y su metodología haya sido tan cuestionada por la sociedad civil.

¿Qué dice al respecto el sector privado? Una entrevistada —en representación de ALAC— considera que las tensiones experimentadas en el PDRC son parte de un esquema mental contrario a la empresa privada con mucho arraigo en Cajamarca. Ella critica severamente la postura de “determinados sectores” de la opinión pública y la sociedad civil, quienes con una idea estereotipada de la minería han inculcado una caracterización perversa.

“¿el desarrollo es responsabilidad de quién?, ¿Quiénes son los que tienen que definir sus cosas? Todos. Para mí la responsabilidad es de todos, no hay nadie que se salve. Y tenemos

que ser un poquito más estratégicos y mirar otras experiencias y hacer mucho trabajo. Entonces, ya tenemos aquí en Cajamarca un Plan de Desarrollo Concertado, que sí, fue cofinanciado por el sector privado a través de ALAC, Yanacocha. Pero en ningún momento ha habido ninguna comanda o nada de eso para que se oriente al beneficio de la empresa. [...] El enfrentamiento no lleva a nada. No es que estás con la mina o estás contra la mina”. (Mujer, ALAC).

Las objeciones a la elaboración del plan son de mala fe, fruto de la intransigencia y escasa disposición para el diálogo. Las voces críticas nadan en prejuicios, dice ella, imposibilitando consolidar una perspectiva común. Hubo finalmente consenso en los puntos principales, pero aún laten diferencias y suspicacias irreconciliables. ¿Qué factores jugaron en contra de la posibilidad de crear consenso en este proceso de PDRC? Y ¿qué elementos —en un segundo momento— permitieron arribar a un final más o menos satisfactorio? A propósito de ello, veamos la siguiente figura:



Figura 1: Factores limitantes y facilitadores del consenso en el diseño del Plan de Desarrollo Regional Concertado de Cajamarca.

Fuente: elaboración propia.

La figura revela la manera en que cambian las apreciaciones sobre los factores limitantes o facilitadores de consenso dependiendo de la postura de los actores frente al protagonismo de la empresa privada. ¿Habría ocurrido similar contraposición de haber sido el PDRC una iniciativa de la sociedad civil? **Es curioso que**, en este caso, la postura del sector privado sea la de un llamado a la cordura y el consenso, mientras que desde la sociedad civil –cuya insatisfacción inicial versaba percepciones ideologizadas de la gran empresa– se esgrime una crítica metodológica.

Como fuere, pese a la desconfianza inicial, el PDRC se concluyó: la sociedad civil no

renunció a pesar de las diferencias encontradas en las entrevistas en torno a la metodología. Tampoco afectó la preeminencia de intereses: la mayoría de actores se comprometieron a desarrollar el PDRC dejando de lado sus propios intereses, con miras a un objetivo común.

¿Por qué, a pesar de las dificultades, fue posible la concertación en este caso? Si bien los factores limitantes siempre están presentes (de índole político, sustancialmente), la composición de los cuarenta y un actores involucrados y su particular valoración sobre la trascendencia de este documento de planificación, podrían haber atenuado el peso de los factores principal-

mente políticos e institucionales. La mayoría de estos provenían de la sociedad civil, por lo que no había ausencia de liderazgos políticos. De hecho, la observación inicial de la Sociedad Civil respecto de la contratación de consultores por parte del GR (y de Yanacocha) fue enteramente de índole “técnica”.

Además, el PDRC es un documento declarativo y no compromete obligación de cumplimiento. En ese sentido, las negociaciones versaron, con relación a lo político, en un ambiente de confrontación atenuada, situación distinta si el documento fuera un mecanismo de obligatorio cumplimiento. Ahora bien ¿qué ocurre cuando 1) es la sociedad civil quien tiene la iniciativa; y 2) el documento a elaborarse compromete una obligatoriedad normativa de cumplimiento? Ese es el caso del ZEE analizado a continuación.

3.2 Segundo Espacio de Gobernanza: La Zonificación Económica Ecológica y el Ordenamiento Territorial

La Zonificación Económica Ecológica para el Ordenamiento Territorial, es un instrumento que define tanto los espacios asignados para desarrollar las actividades agrícolas como las actividades mineras (Postigo, 2008), por lo que la elaboración de este instrumento implica la colisión directa de intereses en esencia divergentes. Veamos en detalle el proceso.

El Gobierno Regional de Cajamarca –con apoyo de la Cooperación Alemana GIZ– desarrolló para el ZEE la siguiente metodología: macro zonificación (a nivel nacional, macro-regional, y a nivel de regiones, pro-

vincias, cuencas hidrográficas, etcétera, de grandes dimensiones), meso zonificación (a nivel regional y a nivel de provincias y distritos de dimensión media); y micro zonificación (a nivel local, en ámbitos espaciales con superficies relativamente pequeñas) (ZEE Cajamarca, 2011). Esta metodología divide el proceso de elaboración en cinco etapas claramente diferenciadas.

De estas etapas, una de las más importantes es la de formulación, pues allí se definen los alcances y las variables, se ejecutan los estudios de terreno, se reconocen las unidades dentro del territorio y se valida la propuesta de zonificación frente a los principales actores. Tanto la definición de variables como el análisis de información, permitirán la construcción de sub-modelos de manejo del territorio.

La definición de variables permite armar mapas de problemáticas en el territorio (ejemplo: ubicación de los recursos mineros respecto de las comunidades campesinas), delimitando las unidades ecológicas, socioculturales y ecológicas-económicas pertinentes. Por otro lado, el análisis y evaluación de la información supone realizar modelamientos del territorio, es decir la manipulación interactiva de los mapas a través de diferentes sub modelos preparados y organizados de acuerdo con una hipótesis planteada (ZEE de Cajamarca, 2011). Los sub modelos representan la que sería la “mejor” distribución territorial en torno a determinados aspectos. En Cajamarca, el proceso ZEE presenta 9 sub modelos.

Establecer el contenido de estos (sub)modelos no es una tarea sencilla. Según señala el marco regulador del ZEE-OT, la elaboración es participativa. En Cajamarca, fue de tal magnitud el disenso que, habiéndose

proyectado la elaboración a tres años –desde el 2007 hasta el 2009–, esta se extendió hasta el año 2010 (más tarde, todo el proceso se paralizó al llegar a la fase de validación).

Para llevar a cabo la modelación, el Gobierno Regional de Cajamarca convocó el año 2007 a los principales actores locales –tanto del sector público como de la sociedad civil y la empresa privada– para la conformación de la Comisión Técnica Regional (CTR). La CTR incorporó a miembros de la MCLP, representantes de las ONGs, la Cámara de Comercio de Cajamarca y el Grupo Norte (colectivo de capitales privados mineros Newmont y Buenaventura). Estos últimos, como representantes del sector privado, ejercieron gran influencia sobre la gestión del entonces presidente regional, poniendo trabas a la marcha del proceso, según revelan los siguientes testimonios:

“El grupo Norte ha tenido su consigna de reprobar este proceso desde el comienzo. [...] Ellos han estado participando del proceso pero como este ha sido ampliamente participativo y muy pegado a los parámetros técnicos, no han podido tumbárselo desde mi punto de vista. Entonces lo único que han hecho es decir: nos retiramos del proceso, en el momento que está la propuesta lista para su aprobación”. (Hombre, Coordinador General del Programa de Desarrollo Rural Sostenible de la GIZ. Fuente propia)

“la construcción de los submodelos (del ZEE) se hizo con el aporte de la cooperación, se definieron los modelos importantes de valor ecológico y el tema económico productivo también se toma en cuenta. Por ello, se invitó a participar con un poco más de fuerza a las empresas privadas, en este caso el grupo norte que participó con sus técnicos. En realidad, toda la participación del grupo norte, recién en la última etapa ha sido un poco, por algunos intereses, que tú sabes, intereses económicos que no solamente tienen

que ver con el interés de la sociedad y la empresa privada, sino también tiene que con el gobierno nacional y el regional incluso. Es decir, el deseo de continuar la inversión pública y el temor de que disminuya los impuestos por canon o por fondos de la empresa” (Hombre, GIZ).

Desde la sociedad civil, impera la percepción que el sector privado priorizó sus intereses económicos garantizando la apertura del territorio a la actividad minera y, entonces, cuando el proceso no les fue tan favorable, optaron por retirarse. El 17 de julio de 2009, dos entrevistados del Grupo Norte, envían una carta al Gobierno Regional, solicitando se facilite toda la documentación del ZEE, con el fin de evaluar aspectos metodológicos carentes de claridad para el grupo (Correspondencia Grupo Norte-Gobierno Regional 2009). La observación más importante estaba dirigida al uso del territorio: el ZEE restringía severamente la posibilidad de futuras actividades mineras y estaba inundado de errores de índole metodológico (Correspondencia Grupo Norte-Gobierno Regional 2009). Sin embargo, según un entrevistado, estas observaciones no fueron atendidas:

“En octubre fue la primera entrega [de documentos del proceso ZEE] y hemos estado haciendo una serie de observaciones técnicas a la metodología, a la elaboración de los mapas; en general al recojo, la organización y sistematización de la información que es esencial y clave en el proceso. Estas observaciones nunca nos fueron respondidas. Sí es verdad que hubo un taller de intercambio de opiniones con los funcionarios, pero las observaciones nunca fueron respondidas ni fueron incorporadas como reformas en la metodología, el procedimiento, la elaboración de los mapas y memorias descriptivas de estos” (Hombre, coordinador del Grupo Norte)

La percepción de una coordinadora de la MCLP, es diametralmente opuesta; según ella, todas las observaciones fueron respondidas en su momento:

“Ellos exponen, que han habido mapas erróneos; por cierto, que el equipo técnico del ZEE ha precisado que se necesitó mayor información, que algunas actas o algunos reclamos no habían sido registradas oportunamente, pero el comité técnico del ZEE también ha expresado cada una de las observaciones que ellos (el grupo norte) han planteado, que en su momento han sido levantadas. Creemos que aquí hay una falta de entendimiento.” (Mujer, coordinadora de la MCLCP).

En este punto, sucede un hecho clave. A partir de agosto de 2010 –un mes después de emitida la última carta del Grupo Norte al Gobierno Regional–, la propuesta final de ZEE es validada por cada provincia de la región mediante talleres participativos. Para gran parte de la población, el ZEE simbolizaba un **campo de batalla en el que se jugaba la disyuntiva más representativa de la ruralidad contemporánea**: agricultura o minería, sin puntos medios. Así “hubo algunos actores que por querer congraciarse con las comunidades rurales decían que la zonificación es para decirle no a la minería, entonces ese mensaje como que rápidamente calaba en la población y la gente empezó a asociar que si se iba a hacer ZEE eso significa que podemos restringir la actividad minera en cabeceras de cuenca” (Hombre, representante del Grupo Norte).

Bajo ese espíritu, con el ZEE ya validado, la insatisfacción del sector privado con los resultados, propició su salida. En una última misiva al Gobierno Regional, el Grupo Norte y la Cámara de Comercio, manifestaban su desacuerdo con los avances del ZEE: “el real potencial minero de la región

Cajamarca no se ha visto reflejado en los mapas”. Y al cierre de su misiva señala que “es indispensable que el proceso de ZEE se desarrolle de manera técnica y utilizando los mecanismos participativos y democráticos, [...] en la medida que esto no está ocurriendo [...] solicitamos suspenda el proceso de Zonificación Ecológica Económica de la Región Cajamarca y disponga la revisión de todo lo actuado. Por nuestra parte, suspendemos nuestra participación en dicho proceso.” (Correspondencia del Grupo Norte-GR del 17 de septiembre de 2010). Puesto de relieve el enfrentamiento, los argumentos que justifican las posiciones enfrentadas, en un primer momento, versan en lo técnico:

“en el mapa de zonificación ecológica final se manejan valores bajos, medios y altos en la clasificación. Es decir, si yo tengo valor bajo, valor medio, valor alto, valor muy alto. Lo que va a aparecer en mi propuesta de zonificación es que es muy alto. El bajo como que no aparece, pero si lo tienes en un sub-modelo, en un mapa intermedio que se toma en el momento que vas a definir la política. Entonces, estos patas, los del Grupo Norte, como no entienden ese tipo de cosas, piensan que la gente, por gusto, a propósito deja esos potenciales altos; y no los hace visualizar, no los hace aparecer, digamos, en la propuesta de ZEE.” (Hombre, GIZ)

“El grueso de nuestra crítica es que ha sido un proceso sesgado a la planificación ecológica y que no hay una verdadera comprensión del territorio en el aspecto económico. [...] en vez de potenciar, mejor dicho, maximizar las potencialidades del territorio, las limitaban y excluían la actividad minera. Ese es el argumento más general, de un conjunto de argumentos y cosas al respecto; y lo que nos terminó ya de preocupar es que la zonificación a pesar de las observaciones que hicimos la cerraron y la llevaron a validar a talleres provinciales” (Hombre, coordinador del Grupo Norte).

No obstante, detrás de estos argumentos también aparecen imágenes recíprocamente negativas del “otro”:

“En las zonas de cabecera de cuenca puede haber potencial minero, pero aquí tienes que tomar una decisión: o haces minería y te quedas sin agua o conservas para tener agua para más adelante. Entonces, ese tipo de cosas como que el interés económico está primando un poco por sobre lo que pueda pasar con las poblaciones más adelante.” (Hombre, GIZ)

“Hoy día, tú ves que se aprueba el plan de desarrollo regional concertado y la minería no existe porque todo el mundo dice: no, no a la minería. Y el ZEE dice: no el ZEE lo hacemos para que existan zonas de exclusión minera, entonces el ZEE se está prostituyendo completamente el objetivo de la planificación del ZEE, es utilizada para excluir a la minería pero ¿por qué quieren eso?, ¿por qué realmente no quieren a la minería o por qué es una forma de negociar con la minería? Yo te excluyo pero bueno, bueno si tú pagas tanto por las tierras, si tú contratas mano de obra, si tú contratas a los servicios locales, incluso a mí me capacitas para que yo traslade incluso los materiales peligrosos, concentrados y todo lo demás, podemos conversar. O sea, la zona de exclusión no significa que no entre la minería; no entras mientras no te pongas de acuerdo conmigo es un chantaje de esta gente” (Hombre, coordinador del Grupo Norte).

“para mí, es una opinión personal, pero nosotros observamos que, por ejemplo, hay una organización que se llama SER. Servicios educativos rurales ¿no? [Estaba en el CTR del proceso ZEE] tiene una marcada posición, no amigable con la minería y está participando [...] [en el PDRC] hubo un equipo consultor financiado por nosotros, pero seleccionado por el gobierno regional. Entonces ¿hemos sido los financiadores? Sí. ¿Hemos sido los responsables del acceso operativo en el marco del equipo técnico? Sí, pero de ninguna manera hemos puesto nuestros intereses empresariales en sí como filtro, cosa que yo sí observo con preocupación, por ejemplo, en el proceso de ZEE.” (Mujer;

coordinadora de Fortalecimiento Institucional, ALAC).

Encontramos que en estas intervenciones, por debajo de lo técnico, afloran visiones ideológicas e ideologizadas del otro; las cuales opacan incluso la visión relativamente neutral del Gobierno Regional. Se nota que, por parte del sector privado y la sociedad civil, proliferan percepciones negativas que en gran parte, han de provenir desde antes que se dispararan las tensiones. Asistimos a posturas que invierten la lógica de consenso encontrada en el PDRC.

Sea cierta o falsa la posición de uno u otro, refleja una falta de confianza entre actores claves dentro de un mismo proceso de concertación evidenciando que no bastan los mecanismos institucionales para facilitar un adecuado diálogo intersectorial. En un clima de desconfianza semejante, las decisiones son sesgadas, conduciendo a que todos los participantes busquen su propio beneficio sin ser capaces de ceder ante un beneficio común. De ahí que sea comprensible la polémica surgida entre el Grupo Norte y los actores que llevaban a cabo el proceso ZEE, específicamente, la Sociedad Civil y el Gobierno Regional. Dichos grupos parecen haber institucionalizado una imagen negativa el uno del otro, elemento que fue saboteando las posibilidades de concertación ofrecidas por el marco del proceso ZEE. ¿Qué hizo que fuera así en este caso a diferencia de lo ocurrido en el PDRC?

Por un lado, la composición de los actores permitió que los factores institucionales, políticos y culturales se potencien y terminen debilitando la concertación, a diferencia del PDRC. Jugaron con fuerza en este caso, a nuestro modo de ver, las institucio-

nes informales y, de maneras más precisa, las imágenes institucionalizadas sobre el otro, provenientes tanto del sector social como del sector privado.

Por otro lado, ha influido la importancia estratégica de un proceso de planificación tan sensible como la ZEE. A diferencia del PDRC, de los diseños de la ZEE depende el futuro de la economía regional; y para una empresa como Yanacocha (principal miembro de grupo Norte), es muy importante la puesta en marcha de iniciativas futuras como el proyecto Conga, que en la actualidad está paralizado y ha traído como consecuencia que se detenga la inversión de US\$4.800 millones y la anulación de 6.000 puestos de trabajo y 52 proveedores que el proyecto ya tenía contratado.

“El no haber sabido manejar el tema más bien ahora está generando reacciones ya desde las provincias. Esto es por la posición que ha tomado el Grupo Norte que lamenta-

mos realmente. Desde la mesa esperábamos que hubiera una mayor madurez en el manejo del tema; sin embargo, vemos en lo que se ha caído por la falta de diálogo, polarización y que está generando pues ahora que haya reacciones diversas”. (Mujer, coordinadora de la MCLCP).

En suma, la ZEE ponía en juego intereses contrapuestos y modelos de desarrollo diferentes. Primero, el sector privado tenía la consigna de concretar una zonificación tolerante con futuras operaciones mineras. Con el proyecto Conga en pleno desarrollo, resultaba estratégico garantizar los más amplios márgenes de acción. Análogamente, la sociedad civil tenía que hacer todo para reducir dichos márgenes. El resultado del ZEE devenía en obligatorio. Por ende, constituía un asunto de sensibilidades sin puntos medios: cuando los intereses de los actores sociales se ven comprometidos, el temor es intenso, lo cual termina sabotando cualquier posibilidad de concertación.

CONCLUSIONES A MANERA DE REFLEXIÓN FINAL

Los hechos analizados muestran que sin acuerdos políticos intersectoriales en espacios de gobernanza, se limita la viabilidad de cualquier tipo de proyecto social o lucrativo, debilitando inclusive la gobernabilidad de la región Cajamarca. El no haber logrado una concertación en la cual ambas partes establecen sus posiciones y planteen alternativas de concertación sostenibles, ha devenido en conflictos que vienen incrementándose y generando muertes, pérdidas millonarias en inversiones, comercio y servicios para el desarrollo regional.

La gestión de los bienes públicos, de manera asociativa o concertada, no puede ser viable técnicamente si primero políticamente los modelos de desarrollo y las formas de intervención público-privado no han logrado institucionalizarse en espacios de gobernanza, ni han permitido marcos de acción que faciliten el capital social, el empoderamiento de actores y una gestión del desarrollo territorial concertado.

El conflicto exacerbado podría convertirse en un *boomerang* y en un juego “suma cero”, donde más que conseguir beneficios para todos los cajamarquinos, se ge-

nera en la práctica mayor pobreza y más exclusión para la región. Esto es relevante especialmente en una coyuntura en donde Cajamarca se ubica entre las tres regiones más pobres del Perú. El Informe Técnico: Evolución de la Pobreza Monetaria 2009-2015, señala que Cajamarca está en el Grupo 1 de las regiones más pobres junto con Amazonas y Huancavelica, cuya posición oscila entre el 45 % (mínimo inferior) y 52 % (máximo superior) de nivel de pobreza. (INEI, 2016).

El desarrollo sostenible va de la mano con la buena gobernanza. Por ello, se hacen necesarias nuevas estrategias basadas en evidencias que busquen comprender cómo las partes interesadas pueden convertir los conflictos entre las empresas y la comunidad en un campo de diálogo constructivo, y cómo los gobiernos pueden fomentar y beneficiarse de casos exitosos de relación con la comunidad para promover el desarrollo para todos.

GLOSARIO DE TÉRMINOS EN FORMA DE SIGLAS

- PDRC: Plan de Desarrollo Regional Concertado.
- ZEE: Zonificación Ecológica Económica.
- LBD: Ley de Bases de la Descentralización.
- PRODES USAID: Programa Pro Descentralización de USAID.
- MEF: Ministerio de Economía y Finanzas.
- PBI: Producto Bruto Interno.
- IDH: Índice de Desarrollo Humano.
- PNUD: *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.*
- ALAC: Asociación Los Andes de Cajamarca.
- MCLCP: Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza.
- GIZ: Cooperación Alemana al Desarrollo.
- ZEE-OT: Zonificación Ecológica Económica - Ordenamiento territorial.
- CTR: Comisión Técnica Regional.

REFERENCIAS

- Aramburú, C., & Bustinza, M. (2006). *Cajamarca: el proceso demográfico*. Cajamarca: Asociación Los Andes de Cajamarca.
- Ballón, E., Rodríguez, J., & Zeballos, M. (2009). Fortalecimiento de Capacidades para el DTR: Innovaciones Institucionales. En *Gobernanza Territorial*. Documento de Trabajo N°

53. Programa Dinámicas Territoriales Rurales.
- Barrantes, R., Cuenca, R., & Morel, Z. (2012). *Las posibilidades del desarrollo inclusivo: dos historias regionales*. Lima: IEP.
- Caballero, J., Trivelli, C., & Donoso, C. (2006). Desarrollo Territorial. En: *Perú, la Oportunidad de un país diferente* (pp. 255-260). Lima: BANCO MUNDIAL.
- Cotler, J. (2005). *Clases Estado y Nación en el Perú*. Lima: IEP.
- Defensoría del Pueblo (2009). *Informe N° 141: Hacia una descentralización al servicio de las personas*. Lima: DEFENSORÍA DEL PUEBLO.
- Gonzales, A. (2008). *Balance del proceso peruano de descentralización desde los gobiernos regionales: el caso de Cajamarca*. Lima: CDEPAS Norte y EED.
- Hufty, M. (2008). Una propuesta para concretizar el concepto de Gobernanza: el Marco Analítico de la Gobernanza. En H. Mazurek (ed.), *Gobernabilidad y gobernanza en los territorios de América Latina*. Recuperado de: http://graduateinstitute.ch/webdav/site/developpement/shared/developpement/projets/GREG/publ_GREG/MarcoAnaliticoE.pdf
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI (2016). *Informe Técnico: Evolución de la Pobreza Monetaria 2009-2015*. Lima.
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Londres: Sage.
- Ley N° 27783 - Ley bases de la descentralización. Recuperado de <http://www.regionlima.gob.pe/descargas/leyes/27783.pdf>
- Ministerio de Economía y Finanzas (2012) Estadísticas.
- PNUD (2011). *Indicador de Desarrollo Humano*. Recuperado de: <http://www.pnud.org.pe/frmDatosIDH>.
- Postigo, W. (2006). La zonificación ecológica económica y la prevención de los conflictos mineros. En *Economía y Sociedad* N°61.
- Programa Pro Descentralización - PRODES USAID (2009). *Proceso de Descentralización 2008. Balance y Recomendaciones*. Lima: autor.
- Redacción EC. (12 de abril de 2017). Editorial: Un cajón abierto. El Comercio. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/opinion/editorial/editorial-cajon-abierto-1-413960>.
- Tanaka, M. (2007). *La participación ciudadana y el sistema representativo*. Recuperado de: http://www.prodes.org.pe/pdf/La_Participacion_Ciudadana_y_el_Sistema_Representativo.pdf