

RESURGIMIENTO MINERO EN PERÚ:

¿una versión moderna
de una vieja maldición?*

MINING REVIVAL IN PERU:
A Modern Version of an Old Curse?

Javier Arellano**

recibido 17/12/07, aprobado 26/02/08

Resumen

La renovada importancia de la minería en la economía peruana y las expectativas de nuevas inversiones en el sector han alimentado la esperanza de reducir los niveles de pobreza y vencer la inestabilidad política. Para eso Perú se mantiene dentro de la ortodoxia política y económica. Los gobiernos recientes han mantenido una estricta estabilidad macroeconómica y, desde 2001, han impulsado una agenda política marcada por la descentralización, la participación y la colaboración entre iniciativa privada e instituciones públicas. Sin embargo, el aumento de los conflictos en torno a las operaciones mineras pone en entredicho la capacidad de la minería para promover el desarrollo. Yo defiendo que en el contexto de un Estado con importantes limitaciones, la implementación simplista de esa nueva agenda política genera una nueva forma de “maldición de los recursos” que tiene dos novedades: a) la aparición de nuevos actores políticos; b) la emergencia del nivel subnacional como el espacio crucial donde se manifiesta esa “maldición”.

Palabras clave: Perú, minería, maldición de los recursos, descentralización, movimientos sociales, conflictos.

Abstract

The renewed importance of mining in the Peruvian economy and the expectation of new investments in the sector have nourished the hope of reducing the poverty levels and overcoming political instability. That is why Peru maintains itself within orthodox politics and economy. Recent governments have kept a strict macroeconomic stability and, since 2001, they have encouraged a political agenda that stresses decentralisation, participation, and collaboration between private initiatives and public institutions. However, the increase of conflicts around mining operations questions the capacity of mining to promote development. I contend that in the context of a state with important limitations, the simplistic implementation of the new political agenda generates a new form of “curse of the resources” that consists of two changes: a) the appearance of new political actors; b) the emergence of the sub-national level as the crucial space in which this “curse” is manifested.

Key words: Peru, mining, resource curse, decentralisation, social movements, conflicts.

* Este artículo es fruto de una investigación realizada dentro del Centre for the Future State (IDS, Brighton). Se trata de una versión revisada de un trabajo más amplio publicado en inglés (Arellano 2008).

** Javier Arellano es MA en Governance and Development por el Institute of Development Studies (IDS) de la Universidad de Sussex (UK), ingeniero agrónomo por la Universidad Politécnica de Madrid y licenciado en teología por la Universidad de Deusto (Bilbao). Actualmente es DPhil candidato en IDS. Correo electrónico: j.arellano@ids.ac.uk

Introducción

En la última década, Perú ha renovado su larga tradición minera. Los gobiernos de Alberto Fujimori promovieron activamente la inversión extranjera en el sector minero. La estrategia dio resultado y Perú se ha convertido en el segundo productor mundial de plata; el tercero de zinc, cobre y estaño; el cuarto de plomo y molibdeno; y el quinto de oro (Ministerio de Energía y Minas 2007a). En esas condiciones, el reciente aumento de los precios internacionales de los minerales ha generado un crecimiento económico extraordinario, llegando al 8,3% en el año 2007 (Ministerio de Economía y Finanzas 2008).

Gobierno e instituciones internacionales se muestran confiados respecto a la capacidad de Perú de evitar la “maldición de los recursos” (*Gestión*, 20 de junio de 2007: 10; *El Peruano*, 21 de junio de 2007: 8). Esta “maldición” se refiere a un conjunto de efectos negativos que países ricos en recursos naturales son más propensos a experimentar: a) menor crecimiento económico (Auty 1993; Sach y Warner 1997; Sala-i-Martin y Subramanian 2003); b) incremento de los niveles de pobreza e inequidad (Ross 2007); c) deterioro de la democracia y fortalecimiento de tendencias autoritarias (Ross 2001); y d) conflictos e incluso guerras civiles (Collier y Hoeffler 2004, 2005).

Para evitar los problemas económicos derivados de la explotación intensiva de recursos naturales, los últimos gobiernos han mantenido la disciplina fiscal. En el campo político, el gobierno peruano ha puesto en marcha una serie de medidas que están de moda para el manejo de la riqueza

natural: a) descentralización del gobierno; b) participación directa de los ciudadanos en las decisiones sobre inversiones de los ingresos fiscales; y c) cooperación entre organismos públicos y empresas privadas. Estas tres medidas, complementadas con la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI 2005), deberían prevenir los efectos negativos del rentismo, la falta de información adecuada para la inversión de los recursos y la deficiente rendición de cuentas a la ciudadanía.

Sin embargo, a pesar del optimismo oficial, la reciente historia de Perú pone en entredicho la suficiencia de estas medidas para superar la maldición de los recursos. Dos síntomas ponen de manifiesto la existencia de problemas. Primero, a pesar del discurso oficial sobre la diversificación de la economía, la importancia de la minería se ha incrementado en términos de proporción de las exportaciones, ingresos fiscales e inversión extranjera¹ (Ministerio de Economía y Finanzas 2008). Segundo, los conflictos ligados a la explotación minera se han multiplicado. El informe del Defensor del Pueblo, de junio de 2007, pone de relieve que durante 2006 el número de conflictos activos se ha incrementado de 6 a 35. Entre ellos, 21 (60% del total) están directamente conectados con actividades mineras (Defensoría del Pueblo 2007). De esta manera, los conflictos sociales se han convertido en la mayor amenaza para las operaciones mineras e, implícitamente, para el modelo económico impulsado por el gobierno.

Las compañías mineras reconocen la existencia de estos problemas. La encuesta realizada por el Fraser Institute (2007) a las empresas mineras pone de

1 En 2006, minerales y petróleo representan el 69% del total de las exportaciones, el 26% de los impuestos internos y el 56% de la inversión extranjera neta, frente al 55%, 5% y 11% que representaban, respectivamente, en el año 2002.

manifiesto que, entre los 64 países analizados, Perú es el que cuenta con un mayor atractivo económico, de acuerdo a sus reservas minerales. Sin embargo, los encuestados son menos optimistas sobre el contexto político en el que tienen que operar. Perú se encuentra en los últimos puestos en lo referente a seguridad, estabilidad política, acuerdos sociales y conflictos alrededor de la tenencia de tierras, habiendo empeorado su posición en los últimos años.

En este trabajo defiendo que en el contexto de un Estado con importantes limitaciones, ni el rigor fiscal, ni la implementación de la nueva agenda política son suficientes para solucionar los problemas relacionados con la explotación intensiva de los recursos minerales. La experiencia peruana de los últimos años pone de manifiesto la existencia de un nuevo tipo de *maldición de los recursos*. Este nuevo tipo de maldición comparte dos características con sus antecesoras: provoca conflictos sociales y genera baja calidad de la inversión pública. Sin embargo, conlleva dos novedades: a) la participación de nuevos actores políticos (gobiernos locales y regionales, compañías mineras y sociedad civil); y b) la emergencia de los espacios locales como los lugares clave para entender la *maldición*. Por lo tanto, la originalidad de este trabajo consiste en poner de manifiesto que la implementación de una nueva agenda política (descentralización, participación y colaboración entre entidades públicas y empresas) ha transferido al nivel subnacional los problemas normalmente asociados a la maldición de los recursos.

Además de la obligada revisión bibliográfica, este trabajo se basa en un conjunto de entrevistas (más de cuarenta) con actores políticos, representantes de las empresas mineras, miembros de distintas organizaciones sociales y académi-

cos. Estas entrevistas se realizaron tanto en Lima como en Cajamarca y Espinar (Cusco), dos de las zonas mineras más importantes del país, en el mes de junio de 2007. Al escribir este artículo he tendido a mantener la confidencialidad de las fuentes de información. Las fuentes sólo son reveladas cuando la información recogida corresponde con opiniones expresadas públicamente por sus autores.

El artículo está estructurado en seis partes. Primero, reviso críticamente la literatura en torno a la maldición de los recursos poniendo de manifiesto sus limitaciones (sección 1). Segundo, analizo brevemente algunas características del Estado peruano que deben ser tenidas en cuenta para entender la repercusión del resurgimiento minero en Perú (sección 2). Tercero, describo brevemente las nuevas estrategias que las empresas mineras están empleando en sus relaciones con las comunidades y las instituciones locales (sección 3). Cuarto, explico las características de este nuevo tipo de *maldición de los recursos* poniendo de manifiesto los mecanismos que potencian la emergencia de conflictos (sección 4) y los mecanismos mediante los cuales se asignan los recursos mineros a distintos proyectos de inversión (sección 5). Finalmente, la conclusión resume los principales temas analizados.

1. Alcance y limitaciones de las teorías sobre la maldición de los recursos

La revisión de los estudios más relevantes sobre la *maldición de los recursos* pone de relieve dos conclusiones:

- a) Los recursos que se encuentran concentrados geográficamente (minerales, petróleo y gas) están más claramente correlacionados con la generación de problemas económicos, políticos

y sociales que los recursos más dispersos. Además, la relación entre la intensidad de los problemas creados y la cantidad de los recursos explotados no sigue una lógica lineal. Por encima de un cierto nivel, cualquier incremento en la dependencia de un determinado recurso tiende a multiplicar los efectos negativos (Sala-i-Martin y Subramanian 2003: 13).

- b) La *maldición de los recursos* no es inevitable. Algunos países como Indonesia, Chile, Botsuana y Malasia han sido capaces de evitar muchos de los problemas tradicionalmente ligados a la explotación intensiva de minerales y petróleo (Acemoglu, Jonson y Robinson 2003; Rosser 2006). Por otra parte, países que tienen el mismo tipo de recursos han sufrido diferente tipos de efectos negativos. Ambas experiencias ponen de manifiesto que la gestión política es importante a la hora de transformar la riqueza natural en desarrollo.

A su vez, los estudios sobre la *maldición de los recursos* tienen al menos tres limitaciones:

- a) La hipótesis de la *maldición de los recursos* ha sido estudiada comparando series de datos que están disponibles sólo para las últimas décadas. Este hecho condiciona los estudios y deja de lado la experiencia de los países occidentales más ricos que en el pasado usaron sus recursos naturales para potenciar su desarrollo (Schrank 2007). El ejemplo de esos países apuntaría a que en determinados contextos fue posible explotar los recursos naturales de forma eficiente. Por lo tanto, es posible que la *maldición de los recursos* pueda verse modificada por la emergencia de nuevos factores

como la expansión de la democracia, la demanda de mayor participación, la creciente importancia de nuevos actores y las regulaciones internacionales.

- b) Las relaciones causales determinadas a través del análisis estadístico de variables agregadas necesitan ser clarificadas por medio del estudio de las dinámicas subyacentes que las explican. Por ejemplo, los análisis econométricos sirven para mostrar que cuando el volumen de las exportaciones de recursos minerales sobrepasa un determinado nivel, es muy probable que el funcionamiento de las instituciones políticas se resienta (Sala-i-Martin y Subramanian 2003). Sin embargo, ese tipo de análisis no revela los procesos que explican ese debilitamiento institucional.
- c) El análisis comparativo entre diferentes países necesita ser complementado con estudios específicos sobre las características de la *maldición de los recursos* en cada país. Tradicionalmente, los estudios se ha centrado en hallar mecanismos generales con validez para explicar la *maldición de los recursos* en diferentes países. Sin embargo, cada país tiene sus particularidades y, por tanto, la explicación de las causas de los problemas debe tener en cuenta las diferentes circunstancias económicas, políticas e institucionales (Boschini, Pettersson y Roine 2003).

Las tres limitaciones anteriores ponen de manifiesto tres cuestiones: a) la *maldición de los recursos* no es inevitable, b) los problemas asociados a la explotación de recursos naturales pueden variar con el contexto histórico; y c) es necesario un análisis detallado de los problemas específicos de cada país y de las medidas políticas más acertadas para cada caso.

El caso peruano revela que las dinámicas locales que condicionan la inversión de los recursos mineros tienen creciente trascendencia. Tanto los estudios comparativos entre países como los estudios de caso (Shafer 1994; Kart 1997) no han tenido en cuenta el significado de las dinámicas políticas subnacionales. En el contexto de una importancia creciente de los procesos de descentralización en los países en desarrollo, el análisis de las dinámicas en los espacios subnacionales resulta crucial para entender los problemas ligados a la explotación de los recursos naturales.

2. Perú: riqueza mineral y debilidades del Estado

Esta sección analiza brevemente tres debilidades del Estado peruano que ayudan a entender cómo el actual auge minero afecta su sistema político: a) una tradición de centralismo que obvia la pobreza de la periferia y sus demandas de mayor autonomía política; b) la debilidad del aparato burocrático; y c) la falta de consistencia de las políticas públicas.

a) *Un Estado geográficamente desarticulado*

La diversidad geográfica y cultural de Perú contrasta con su tradicional centralización política y económica. Fujimori reforzó esta centralización. Tras su caída en 2000, el proyecto de descentralización se incluyó como parte fundamental de la democratización del país (PNUD 2006: 85-94). El gobierno de Alejandro Toledo reinició el proceso de descentralización

estructurando el Estado en tres niveles: i) instituciones nacionales; ii) 25 regiones; y iii) gobiernos locales que comprenden 195 provincias y 1.832 distritos².

El actual proceso de descentralización tiene cuatro características que influyen en las dinámicas locales de las regiones mineras:

- i) Políticos locales escasamente conectados con los partidos nacionales lideran las instituciones locales. Estos políticos canalizan las demandas populares para construir su propia agenda, a menudo en confrontación con las políticas del gobierno central, utilizando los conflictos alrededor de la minería para conseguir el apoyo popular (Revesz y Díez 2006).
- ii) La transferencia de recursos a los gobiernos subnacionales ha promovido la competencia electoral. La multiplicación de candidatos fragmenta la representación, haciendo que los alcaldes y presidentes regionales lleguen al poder con un apoyo que difícilmente supera el 25-30% del electorado. Esa debilidad les lleva a recurrir a políticas de contentamiento en el corto plazo, para mantenerse en el poder (Grompone 2005: 82-85).
- iii) La descentralización ha ido acompañada de la puesta en marcha de mecanismos políticos para promover la participación popular: cabildos abiertos, mesas de concertación y presupuestos participativos.

2 Algunas características relevantes de este proceso:

- a) El nivel regional (coincidente con los antiguos departamentos) es la única nueva división político/administrativa que se ha creado. A este nivel se ha transferido la gestión de los servicios públicos (educación, salud, etc.). Sin embargo, el gobierno central sigue marcando las principales políticas y transfiere los recursos para su implementación.
- b) Los niveles regional y local (provincias y distritos) tienen una escasa capacidad impositiva y reciben la mayoría de sus fondos de transferencias realizadas desde el gobierno central.
- c) Los distintos niveles (región, provincia, y distrito) son completamente independientes entre ellos y reciben las transferencias directamente desde el gobierno central. Eso ha llevado también a que no existan en la práctica diferencias significativas en cuanto a competencias políticas entre provincias y distritos.

iv) La transferencia de poder político al nivel subnacional es muy limitada. En el caso de la minería, en su mayoría los procesos clave se mantienen en el gobierno nacional. El resultado es que las instituciones locales, que tienen que enfrentar cada día el descontento de los ciudadanos afectados, no tienen poder de decisión en esa área.

b) Un Estado con escasa capacidad

La falta de un cuerpo de funcionarios públicos competente y la desconfianza oficial hacia la planificación han debilitado la capacidad del aparato estatal. En los primeros años de su mandato, Fujimori puso en práctica una doble estrategia: i) disminuyó el tamaño del sector público y ii) puso en marcha la agencia tributaria (SUNAT) y una serie de grupos de élite dentro del Ministerio de Economía, para gestionar las reformas económicas comprometidas con el FMI. Esta doble estrategia generó una burocracia dual, con un pequeño grupo de competentes y bien pagados funcionarios conviviendo con el resto de los funcionarios públicos, mal pagados y con un bajo nivel de capacitación.

Por otra parte, el desmantelamiento en 1992 del Instituto Nacional de Estadística y Planificación (INEP) supuso la victoria de una corriente ideológica contraria a la planificación estatal. Los gobiernos posteriores han defendido que la planificación estatal tendería a introducir distorsiones ideológicas en la distribución de los recursos.

c) Un Estado que genera políticas poco consistentes

El diseño de las políticas públicas en Perú peca de inconsistencia y cortoplacismo. Las políticas públicas cambian de acuerdo al impulso político del

gobierno de turno o por presiones de grupos interesados. Este proceso hace que las políticas no se hagan cumplir con seriedad, sean muy volátiles, contradictorias unas con otras y fácilmente reversibles (Morón y Sanborn 2006: 33-34). Las normas fiscales que se aplican a la minería y los mecanismos para la distribución del *canon minero* a los gobiernos locales y regionales son dos ejemplos de esa inconsistencia.

La actual fiscalidad de las industrias extractivas fue diseñada en los primeros años 90 para atraer la inversión extranjera. Aunque las empresas mineras y petroleras tributan según el tipo impositivo general del 30% sobre sus beneficios, estas empresas consiguieron una serie de incentivos fiscales: i) las empresas, que comenzaron sus operaciones en los años 90 no estaban obligadas a pagar *regalías* para compensar al país por la extracción de sus recursos; ii) no necesitaban pagar el impuesto sobre beneficios hasta que hubieran recuperado la totalidad de sus inversiones iniciales; y iii) Fujimori firmó un acuerdo de estabilidad fiscal con las empresas, por el que el gobierno renunciaba a modificar la normativa fiscal sin la aprobación previa de las empresas.

Tras la caída de Fujimori, estas ventajas obtenidas por las empresas mineras fueron criticadas desde tres puntos de vista: i) la falta de legitimidad de Fujimori para firmar los acuerdos de estabilidad fiscal; ii) el retraso del pago de impuestos hasta la completa amortización de las inversiones genera un ambiente propicio para los conflictos en las zonas mineras; y iii) las políticas fiscales basadas en tipos impositivos fijos no son adecuadas para gravar actividades extractivas caracterizadas por su volatilidad.

En esta situación, diferentes grupos sociales y políticos propusieron la introducción de un impuesto a las sobreganancias mineras. El candidato presidencial Alan García asumió estas reivindicaciones y recogió en su programa la revisión de los contratos con las empresas mineras. Una vez en el poder, el nuevo presidente se olvidó de sus promesas y apoyó un acuerdo con las empresas mineras para mantener el actual régimen impositivo, a cambio de una aportación voluntaria gestionada por las propias empresas. En diciembre de 2006, el gobierno publicó el denominado Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP). Este acuerdo ha motivado el descontento popular y ha proyectado la imagen de un gobierno fuertemente comprometido con los intereses mineros.

Las modificaciones de los mecanismos de distribución del *canon minero* es otro ejemplo de inconsistencia en la

elaboración de las políticas. En 1976, tras el descubrimiento de importantes yacimientos petrolíferos y la presión de movimientos regionales, el gobierno peruano decidió transferir el 10% del valor de la producción petrolera a Loreto. Este tipo de transferencia de recursos, desde el gobierno central que recauda a la región productora, fue bautizado como *canon petrolero*. En 1992, el gobierno creó el *canon minero* y decidió que el 20% del impuesto sobre los beneficios pagados por las empresas mineras fuera destinado al territorio donde se extrae el mineral. En 2001, el Parlamento aprobó una ley que regula este tipo de transferencias. La nueva ley incrementó el valor del *canon minero* desde el 20% hasta el 50% del impuesto pagado por las empresas. Los criterios para la distribución de ese 50% entre los distintos niveles de gobierno han sido modificados en los últimos años. La tabla 1 resume la evolución de esos criterios.

Tabla 1. Distribución del canon minero

Junio 2002-mayo 2004		Julio 2004-diciembre 2004		Desde diciembre 2004	
Receptor	%	Receptor	%	Receptor	%
Gobierno regional	20	Gobierno regional + 5% para las universidades públicas de la región.	25	Gobierno regional + 5% para las universidades públicas de la región.	25
Municipalidades de la provincia donde se extrae el mineral.	20	Municipalidad distrital donde se extrae el mineral.	10	Municipalidad distrital donde se extrae el mineral	10
		Municipalidades de la provincia donde se extrae el mineral, excluyendo el distrito productor.	25	Municipalidades de la provincial donde se extrae el mineral	25
Municipalidades del departamento donde se extrae el mineral.	60	Municipalidades del departamento donde se extrae el mineral, excluyendo la provincia productora.	40	Municipalidades del departamento donde se extrae el mineral.	40

Fuente: Grupo Propuesta Ciudadana 2007a: 52.

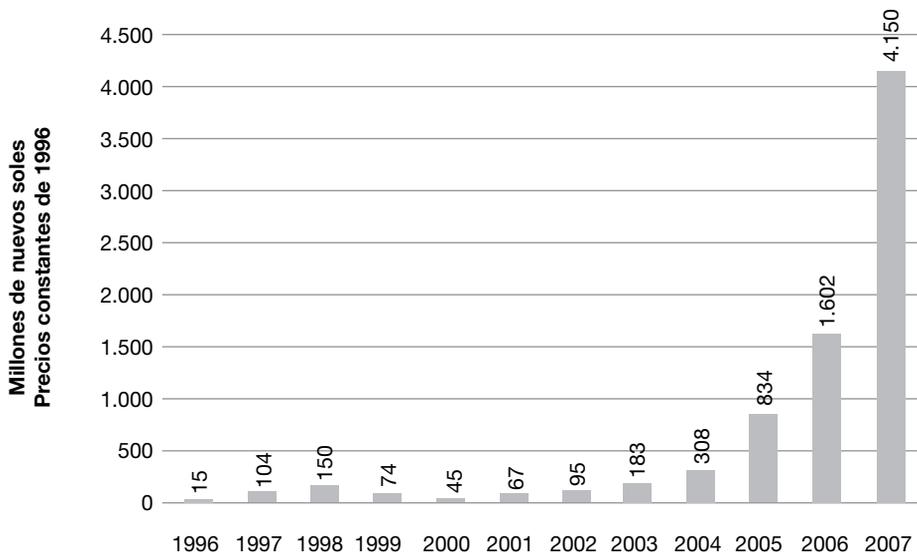
Los cambios han tendido a concentrar las transferencias en las localidades donde se extraen los recursos. Las empresas mineras, en un contexto de creciente conflictividad, defendieron las modificaciones introducidas en el año 2004 (ver la tabla 1), como un intento de mostrar los beneficios que la minería puede traer a las comunidades afectadas por sus operaciones.

Cuando la nueva normativa entró en vigor, las transferencias a los gobiernos subnacionales eran de 125 millones de dólares. Sin embargo, el rápido aumento de los precios internacionales de las materias primas ha multiplicado por doce las transferencias en sólo tres

años (precios constantes) (ver el gráfico 1), dificultando el uso eficiente de estos recursos. Además, la aplicación de los criterios de distribución genera un problema de inequidad entre las distintas regiones. En 2007, más del 67% del total de recursos del canon se concentró en seis regiones, que suponen el 16% de la población (Ancash, Cajamarca, Cusco, Moquegua, Pasco y Tacna).

Las tres debilidades expuestas generan un marco institucional donde los gobiernos locales, las compañías mineras y los movimientos ciudadanos quedan atrapados en la defensa de sus intereses, sin que exista capacidad de arbitraje por parte del Estado.

Gráfico 1. Transferencias por canon minero y regalías



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas 2008.

3. La nueva estrategia de las empresas mineras

Durante los últimos diez años, las grandes compañías mineras han tratado de presentar un rostro más atractivo de sus actividades. La *nueva minería* aparece caracterizada por su preocupación por el medio ambiente, el bienestar de las poblaciones locales y el desarrollo del conjunto del país. Esta imagen se opone a la *vieja minería*, que era prepotente con la población local, generaba grandes impactos medioambientales y se despreocupaba del contexto social en el que operaba. El intento de generar esta nueva imagen responde a dos tipos de impulsos:

- a) En la esfera internacional, a finales de los 90, un conjunto de estudios pusieron de manifiesto el impacto de la minería sobre las comunidades locales (McMahon y Remy 2001; International Institute for Environment and Development 2002; Mate 2002). Éstos propusieron una reforma de la agenda minera que incluía: i) mayor transparencia de las operaciones; ii) más estrecha colaboración con las autoridades locales y la sociedad civil; iii) mayor sensibilidad hacia la protección del medio ambiente; iv) un escrupuloso respeto a los derechos humanos; y v) promoción del desarrollo local a través de mecanismos de responsabilidad social corporativa (RSC).
- b) En el nivel nacional, las empresas comenzaron a preocuparse por la

creciente conflictividad en torno a sus operaciones. Los conflictos dificultan el normal funcionamiento de las minas y ponen en cuestión la viabilidad de las importantes inversiones planificadas³. La respuesta de las empresas, en colaboración con el gobierno y las instituciones financieras internacionales, ha sido aplicar estas recomendaciones a la situación peruana (World Bank 2005). Tal como afirma uno de los representantes de los intereses mineros, “las empresas han pasado de estar a la defensiva respecto a los temas medioambientales, a ser proactivas con sus propuestas de desarrollo para las comunidades locales”⁴.

Por su parte, el gobierno también ha reforzado el papel de las empresas como actores políticos en el espacio local. Al menos tres razones explican esta estrategia:

- a) El gobierno necesita mantener el fuerte ritmo de inversiones en el sector minero para alcanzar sus objetivos macroeconómicos. Sin embargo, los conflictos desincentivan la inversión. La respuesta del gobierno ha sido legitimar las operaciones mineras presentando a las empresas como aliados estratégicos para el desarrollo local. En palabras del Ministro de Energía y Minas, “la agenda minera es hoy la agenda del desarrollo nacional” (Ministerio de Energía y Minas 2007c).

3 Las empresas mineras tienen planificado invertir 11.000 millones de dólares entre 2007 y 2011. Esto supone duplicar el actual stock de inversión e igualar la totalidad de las inversiones realizadas entre 1992 y 2002 (Ministerio de Energía y Minas 2007b).

4 Entrevista personal.

- b) El acuerdo del Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP) como alternativa a la introducción de nuevos impuestos ha obligado al gobierno a apoyar una participación más activa de las empresas en el desarrollo local.
- c) Los gobiernos locales y regionales no tienen en este momento capacidad para gestionar el drástico incremento de las transferencias de *canon minero* (gráfico 1). Esto se agrava por la inexistencia de organismos del Estado que apoyen el desarrollo de las capacidades locales. Como alternativa, el gobierno central confía en la capacidad de gestión de las empresas mineras para solventar algunos de los problemas que su propia incapacidad genera en el nivel local. Un importante ejecutivo del sector minero atestigua que el Primer Ministro ha animado a las empresas a transferir sus capacidades al sector público a través de la cooperación en el nivel local⁵.

La tesis defendida en las próximas secciones es que en el nivel local hay una ineficiente asignación de recursos para inversión, por la interacción asimétrica y desregulada de a) empresas mineras que promueven su visión de la *nueva minería*, b) gobiernos locales y regionales que tienen que gestionar un creciente flujo de recursos, y c) organizaciones de la sociedad civil que pretenden representar las demandas populares. Este proceso es paralelo a la multiplicación de conflictos sociales que, a su vez, tienden a refor-

zar los incentivos de cada uno de los actores para actuar de forma descoordinada. En las próximas secciones se analizan a) los conflictos (sección 4), y b) la economía política para la asignación de recursos en el nivel local (sección 5).

4. Conflictos: de síntomas a causas

Los conflictos alrededor de la minería pueden ser vistos desde dos perspectivas complementarias: a) como síntomas de la coexistencia de intereses enfrentados y la falta de capacidad del Estado para regular y arbitrar; y b) como generadores ellos mismos de problemas adicionales. Los conflictos entre empresas mineras y comunidades locales han sido ampliamente estudiados (Pascó-Font *et al.* 2001; Cooperación 2006; Revesz y Díez 2006; Bebbington 2007). Aunque en su mayoría los conflictos aparecen relacionados con problemas medioambientales, la realidad es más compleja de lo que ese primer análisis refleja.

Causas sociales y medioambientales están frecuentemente interconectadas. No es extraño que los directivos de algunas empresas traten de desacreditar a las ONG y movimientos sociales más activos en la defensa de las demandas de los pobladores, describiéndolos como *sandías*: verdes por fuera y rojos por dentro. Es notorio que las reclamaciones medioambientales van acompañadas de demandas sociales tradicionalmente promovidas por la izquierda política. En ese sentido, los empresarios mineros no se equivocan cuando identi-

5 Entrevista personal.

fican esa conexión. Sin embargo, su diagnóstico ni puede ocultar la existencia real de problemas medioambientales ligados a sus operaciones, ni disminuye la gravedad de los problemas sociales (World Bank 2005). De hecho, la existencia de demandas no expresadas hace más difícil alcanzar soluciones estables.

Esta sección se centra en analizar por qué y cómo los movimientos sociales emergen y se enfrentan a las operaciones mineras.

Tarrow (1998: 71) afirma que la existencia de movilización social requiere dos condiciones alternativas: a) la aparición de circunstancias que liberen a las personas de restricciones políticas que dificultan su actividad; o b) la falta de reacción genera unos costos que las personas no pueden soportar o que contradice gravemente el sentido de justicia y dignidad que una sociedad mantiene. La presencia de operaciones mineras en zonas pobres y tradicionalmente marginadas genera los dos tipos de incentivos.

En primer lugar, brinda la oportunidad de interactuar directamente con un actor poderoso. La necesidad que tienen las empresas de conseguir la *licencia social* para comenzar o expandir sus actividades ofrece a la población local un poder que nunca antes ha disfrutado: poder decir *no* a una gran empresa.

En segundo lugar, las operaciones mineras tienden a generar malestar social (World Bank 2005:100-115) porque: a) la propia importancia que las autoridades dan a la inversión minera tiende a generar expectativas desorbitadas; b) la arrogancia del personal foráneo que gestiona o trabaja en las minas hace que la población

local se sienta agraviada; c) la minería compite con la población por el control de recursos escasos y clave como la tierra y el agua; d) la minería es percibida como una actividad contaminante; y e) existe un importante desfase temporal entre el comienzo de las operaciones mineras y la generación de ingresos fiscales que puedan beneficiar a la población.

Estos factores generan las oportunidades para la acción colectiva. Sin embargo, para transformar estas oportunidades en movilización social activa se necesita la participación de agentes que pongan nombre a los agravios, conecten estos agravios a otras demandas y construyan marcos de referencia que actúen como catalizadores de la movilización (Tarrow 1998: 110).

Los movimientos sociales en torno a la minería usan el discurso medioambiental para construir sus demandas y ganar así legitimidad. Dos factores explican ese hecho. Primero, el régimen autoritario de Fujimori, la violencia de Sendero Luminoso y el descrédito de los partidos políticos hicieron impopular y peligroso el uso del discurso tradicional de la izquierda. Por lo tanto, el ecologismo se convirtió en un marco aceptable para expresar las demandas populares, en un contexto en el que otras expresiones políticas eran reprimidas o deslegitimadas. Segundo, las instituciones internacionales y las ONG de cooperación internacional apoyaron de manera decidida las luchas ecológicas de la población, que consideraban menos *contaminadas* ideológicamente.

La flexibilidad de ese marco medioambiental y la falta de un núcleo ideológico *duro* han hecho posible que diferentes grupos pue-

dan agruparse en torno a una serie de demandas, sin sentir que ningún grupo en particular controla el movimiento. En ese proceso, la interacción de los intereses y perspectivas de los diferentes grupos transforma el significado original de los conceptos que usan. Así, la preocupación medioambiental no se refiere sólo al peligro de contaminación, la gestión de los recursos naturales o la defensa de la biodiversidad. El medio ambiente amplía su significado para incluir como elementos esenciales la dignidad de la población, la defensa de la calidad de vida, el control popular del territorio, la defensa de los derechos humanos y el desarrollo sostenible.

Este dúctil marco de referencia facilita formas de organización flexible construidas sobre estructuras sociales preexistentes (grupos eclesiales, rondas campesinas, ONG y comités de campesinos) que interactúan de acuerdo a la especificidad de cada lugar y generan formas autóctonas de movilización popular. Estas formas de organización tienen ventajas para generar movilización, pero tienen su contrapartida en la dificultad de coordinar las demandas cuando se pretende llegar a negociaciones constructivas (Revesz y Díez 2006: 69).

En los últimos tres años se ha incrementado notablemente el número de conflictos (Defensoría del Pueblo 2007). La respuesta del gobierno central ha sido intentar apaciguarlos uno a uno, como si se tratara de casos aislados e independientes unos de otros (Revesz y Díez 2006: 78). A pesar de esa pretensión gubernamental, hay algunos elementos comunes que subyacen al conjunto de conflictos en torno a la minería:

- a) El Estado tiene muy poca capacidad para regular la actividad minera y, posteriormente, hacer cumplir la normativa (World Bank 2005). El Ministerio de Energía y Minas (MEM) es simultáneamente responsable de: i) promover la inversión minera; ii) aprobar las nuevas concesiones mineras; y iii) examinar y aprobar las evaluaciones de impacto ambiental que permiten a las empresas comenzar las fases de exploración y explotación. Desde un punto de vista de puro diseño institucional, la convivencia de estas responsabilidades dentro de un mismo organismo representa un claro conflicto de intereses (Bebbington 2007). Los problemas son todavía más serios cuando se trata de la implementación real de las políticas porque: i) el Ministerio no tiene capacidad técnica para controlar a las empresas; y ii) la centralización del diseño de las políticas, de la toma de decisiones y de los procesos de seguimiento y monitoreo conlleva el desconocimiento de la realidad social en la que las minas operan.
- b) Aunque existen mecanismos de participación de las comunidades locales en los procesos de evaluación previos, la realidad es que los plazos previstos y la complejidad de los procesos de evaluación impiden su participación efectiva.
- c) Las políticas fiscales, especialmente la negativa de las empresas a pagar *regalías* e impuestos a las sobreganancias, sirven para alimentar el emergente nacionalismo que demanda mayor control público sobre los recursos naturales. Sin embargo, a pesar de los signos que apuntan al fortalecimiento de esas tendencias naciona-

listas, el gobierno y las empresas han acordado el controvertido PMSP, que ha sido popularmente bautizado como el *óbolo minero*.

El resultado es una extendida sospecha de colusión entre el gobierno y las empresas, que erosiona la autoridad y la legitimidad del Estado. Esto tiene dos consecuencias negativas: a) la población siente que el conflicto es la única manera de reclamar lo que considera sus derechos; y b) una vez que el conflicto se manifiesta, el Estado es incapaz de actuar como árbitro entre las demandas populares y las empresas (Revesz y Díez 2006).

Simultáneamente, tal como intentaré mostrar en las próximas secciones, los conflictos refuerzan las tendencias de los distintos actores a actuar de una forma que genera más problemas.

5. La economía política de la asignación de los recursos mineros

La experiencia de las regiones mineras de Perú cuestiona la capacidad de las políticas de los últimos gobiernos y de la *nueva minería* para convertir la riqueza minera en desarrollo. Los actuales mecanismos para la asignación de los recursos mineros tienden a generar inversiones poco productivas, erosionan la legitimidad de las instituciones públicas y refuerzan la dependencia de las regiones y del país respecto a la economía minera. Los casos de Cajamarca y Espinar (Cusco) ilustran los problemas relacionados con la asignación de los recursos mineros.

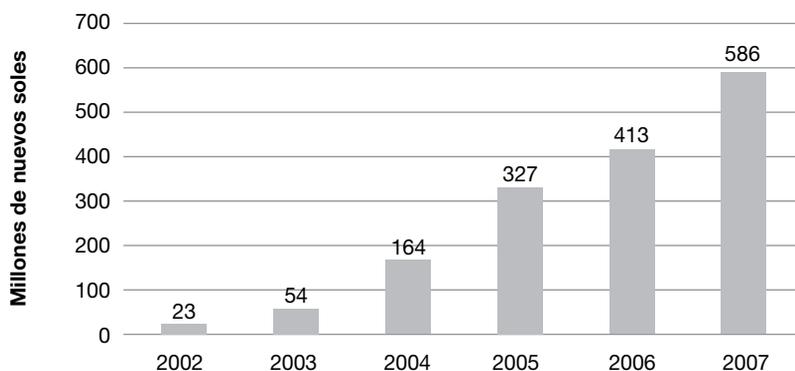
a) *Los escenarios*

En el departamento de Cajamarca, la empresa minera Yanacocha⁶ gestiona la mina de oro más importante de América Latina. Yanacocha comenzó sus operaciones en 1993 con la pretensión de ser la vanguardia de la *nueva minería*. La participación de la Corporación Financiera Internacional (CFI) se presenta como garantía de buenas prácticas. Yanacocha ha tenido un profundo impacto en la vida de la región. Las transferencias del *canon minero* al gobierno regional y las municipalidades se han multiplicado por diez en los últimos cuatro años (ver el gráfico 2), lo que supone más del 80% de los recursos disponibles para inversión en la región (Grupo Propuesta Ciudadana 2007a: 63).

El impacto es todavía mayor en la provincia de Cajamarca y en Baños del Inca y la Encañada, los dos distritos donde se localiza la mina (ver el gráfico 3). En estos casos, el incremento de las transferencias es todavía mayor. En términos relativos, en 2007 el *canon minero* per cápita ascendió a S/. 560 en Cajamarca, S/. 1.371 en Baños del Inca y S/. 1.876 en la Encañada. Estas cifras suponen, respectivamente, el 19%, 54% y 79% del ingreso familiar per cápita que esas localidades disfrutaban en el año 2005 (PNUD 2006: 252). Sin embargo, en paralelo con su impacto económico, la historia de Yanacocha está plagada de conflictos entre la empresa y las comunidades locales (Pascó-Font *et al.* 2001; Revesz y Díez 2006).

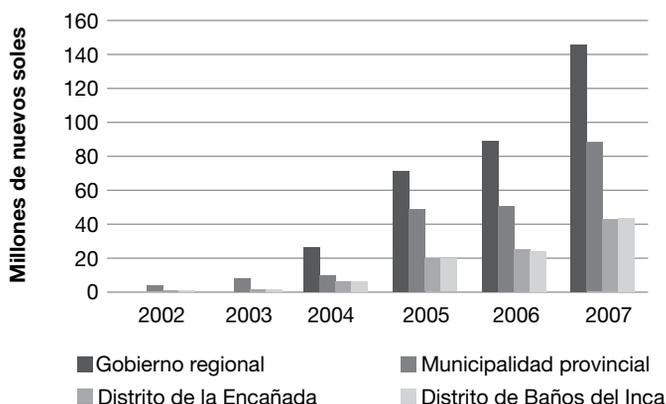
6 Yanacocha tiene tres accionistas: Newmont (EE. UU.), con el 51,35% de las acciones; Buenaventura (Perú), con una participación del 43,65%, y la CFI, dependiente del Banco Mundial, que posee el restante 5%.

Gráfico 2. Evolución de las transferencias de canon minero a Cajamarca



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas 2008.

Gráfico 3. Evolución de las transferencias de canon minero a los distritos mineros de Cajamarca



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas 2008.

La extensión de la actividad minera a otras partes de la región es un factor importante a considerar. Además de la expansión de Yanacocha a lugares adyacentes a su actual localización, algunas de las mayores inversiones mineras planificadas para los próximos años se encuentran en Cajamarca: Cerro Corona (Minera Gold

Fields), La Granja (Río Tinto), La Zanja (Buenaventura), Río Blanco (Zijin Mining Group) y Michiquillay (Anglo American). Estas empresas tienen planificada una inversión de 3.500 millones de dólares en la región durante los próximos cinco años (Ministerio de Energía y Minas 2007a). Sin embargo, algunas de estas inversiones

son muy controvertidas, por la negativa de las comunidades locales a la implantación de nuevas operaciones mineras. En este contexto, las empresas mineras que operan o tienen intereses en el departamento han formado el “Grupo Norte”, con el objetivo explícito de fomentar el desarrollo regional. De facto, la conformación de este grupo supone la articulación de la estrategia minera en Cajamarca.

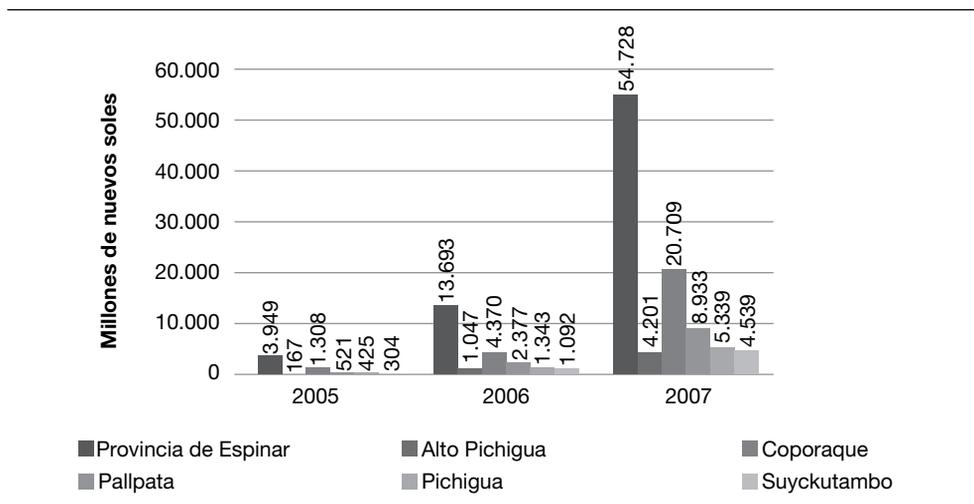
Yanacocha y el resto de empresas han destinado importantes cantidades de dinero para apoyar iniciativas de las comunidades locales. En 2005, Yanacocha destinó 23,4 millones de dólares para apoyar este tipo de proyectos. Para los próximos cinco años, Yanacocha se ha comprometido a aportar 45 millones de dólares a través del PMSP. Una fundación, bajo el control de la empresa y con la participación de algunos representantes locales, gestionará esa contribución.

Por su parte, Espinar es un pequeño municipio en Cusco. Allí está situada Tintaya, una mina que inicialmente fue propiedad del Estado peruano y que tras su

privatización pasó a ser gestionada por diferentes empresas internacionales. El impacto de Tintaya sobre su entorno es también muy importante, y el incremento de transferencias recibidas por los gobiernos locales es incluso más llamativo que en Cajamarca. En tres años, 2005–2007, el canon minero recibido se ha multiplicado por doce (ver el gráfico 4).

Al igual que Yanacocha, la historia de Tintaya está marcada por los conflictos entre la mina y las comunidades. En 2004, con la intención de superar esa conflictividad, Tintaya y las autoridades locales firmaron el *Acuerdo Marco*, que establece la constitución de un fondo para la promoción del desarrollo local. Este fondo se ha visto como el precursor del PMSP. En 2007, los fondos del *Acuerdo Marco* ascendieron a 11 millones de dólares. En teoría, estos fondos deben ser cogestionados por la empresa y la municipalidad a través de un comité nombrado por mutuo acuerdo. Las transferencias del *canon minero* y el *Acuerdo Marco* suponen más del 90% de los recursos para inversión pública en Espinar.

Gráfico 4. Evolución de las transferencias de canon minero a los distritos mineros de Espinar



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas 2008.

b) Mecanismos para la asignación de recursos

Los gobiernos regionales y locales recaudan sólo el 4% de los recursos reflejados en sus presupuestos. El otro 96% corresponde a recursos transferidos por el gobierno central (Grupo Propuesta Ciudadana 2007b: 25). El gobierno central envía estos recursos directamente a cada uno de los gobiernos subnacionales. Por lo tanto, no existe ninguna relación financiera entre los gobiernos locales y los regionales, lo cual lleva a una falta de control mutuo entre ambos niveles.

Una vez que los gobiernos subnacionales tienen los recursos para ser invertidos, el sistema de asignación está estructurado alrededor de tres mecanismos complementarios: i) estrategia de desarrollo concertada con los actores sociales; ii) plan estratégico institucional; y iii) presupuesto participativo. En los próximos párrafos se analiza cómo se emplean estos tres mecanismos.

Cada gobierno subnacional está obligado por ley a generar una estrategia de desarrollo concertada con los principales actores sociales. Esta estrategia debería ser la base para la estrategia institucional y para la planificación de las inversiones. Sin embargo, en la práctica este proceso tiene notables limitaciones:

i) La falta de una planificación nacional que sirva para enmarcar los procesos subnacionales desconecta las estrategias locales de las políticas nacionales y de las iniciativas de territorios adyacentes. El resultado es un mosaico de estrategias yuxtapuestas. Por ejemplo, en el nivel

nacional hay cuatro agencias responsables de invertir en electrificación rural, carreteras rurales, telecomunicaciones y servicios básicos. Cada una de estas agencias tiene sus propios mecanismos de planificación, sus propios criterios para la distribución de los recursos e, incluso, su propia definición de qué es una zona rural (Peltier-Thiberge 2006: 294). Además, estas agencias funcionan al margen de los gobiernos subnacionales, que invierten una importante proporción de sus recursos en los mismos sectores.

ii) No hay establecidos mecanismos de cooperación entre la planificación regional y la local. El resultado es que diferentes estrategias coexisten en el mismo territorio. Algunos gobiernos regionales son conscientes de este problema y han establecido convenios de colaboración para la ejecución de proyectos específicos. Sin embargo, la experiencia de Cajamarca pone de relieve que la generalización de estas iniciativas es difícil, debido a los costos de transacción que exige negociar cada uno de los proyectos. Así, en 2006, sólo 6 de los 232 proyectos que fueron priorizados en el proceso del presupuesto participativo de Cajamarca tuvieron un impacto regional (CEDEPAS 2007: 35-36).

iii) La ausencia de un cuerpo de empleados públicos supone que, después de cada elección, más del 80% de los empleados de los gobiernos subnacionales sean reemplazados⁷. En esas condiciones, los documentos resultantes de los procesos de planificación se convierten en pura decoración de

7 Datos para el gobierno regional y la municipalidad de Cajamarca (entrevistas personales).

las oficinas, ya que los nuevos empleados no tienen ni el interés político ni el conocimiento para continuar con los procesos comenzados por el gobierno anterior.

El presupuesto participativo es el otro mecanismo clave para la toma de decisiones sobre las inversiones a realizar en el ámbito local. En 2002, el Parlamento aprobó la Ley N° 27680, que impone a los gobiernos subnacionales el uso de mecanismos participativos para el diseño de los presupuestos de inversión. Los objetivos de esta medida fueron: i) reforzar la democracia con la participación de la sociedad civil; ii) promover la inversión privada a través de la participación de empresas en el proceso presupuestario; iii) mejorar la calidad de la inversión pública; iv) impulsar el control de las instituciones por parte de los ciudadanos; y v) potenciar la contribución de la población (Shack 2006: 69-70).

Después de cuatro años, la experiencia revela algunos elementos a tener en cuenta (Shack 2006: 78): i) inversión excesivamente fragmentada, por lo que resulta difícil apoyar proyectos estratégicos; ii) falta de capacidad técnica, que hace que el Sistema Nacional de Inversión Pública⁸ (SNIP) rechace un porcentaje importante de las propuestas; iii) falta de coordinación entre estrategias concertadas de desarrollo y presupuesto participativo, y entre el nivel regional y las municipalidades; iv) limitada representatividad de los participantes; y v) carencia de mecanismos para el seguimiento y el control de los acuerdos adoptados. Estas deficiencias se multiplican en las regiones mineras.

c) *La asignación de recursos en las regiones mineras*

En las regiones mineras, los gobiernos regionales y locales tienen que gestionar un importante y no planificado incremento de recursos para inversión pública. Tres factores dificultan su actuación: i) la falta de capacidad técnica para ejecutar grandes proyectos; ii) una normativa que impone procedimientos muy estrictos para la decisión sobre las inversiones; y iii) una creciente presión por parte de las empresas mineras y del gobierno central para que gasten todos los recursos disponibles lo más rápidamente posible. Este último factor se ha hecho más patente durante el último año.

Las empresas mineras y el gobierno central acusan a los gobiernos regionales y locales de ser incapaces de gestionar los recursos disponibles. Esta actitud tiene diferentes motivaciones. Por una parte, las empresas tratan de cargar a los gobiernos locales con la responsabilidad de los conflictos. Adicionalmente, achacarles incapacidad abre el camino a las empresas para proponerse como actores importantes a la hora de participar en el desarrollo local. Por su parte, el gobierno central trata de tomar distancia respecto a la falta de mejora visible en la vida de los pobladores.

Por su parte, es obvio que las autoridades regionales y locales, más allá de su vocación de servicio a la sociedad, aspiran a ser lo suficientemente populares como para mantenerse en el poder. En un contexto donde la mayoría de las autoridades asume sus cargos con muy escaso respaldo popular, la asignación de los recursos se convierte en la prin-

8 El SNIP es la institución pública encargada de garantizar la viabilidad técnica, económica y social de toda inversión pública.

cial herramienta para ganar legitimidad (Schady 1999). Así, el presupuesto participativo se ha convertido en un foro donde las comunidades locales, los municipios (en el caso de presupuesto regional) y algunas organizaciones sociales tratan de sacar adelante sus propuestas para pequeños proyectos de infraestructuras. Esta estrategia de reparto promueve la ejecución de una gran cantidad de pequeños proyectos con escaso impacto en factores estructurales.

La actividad de las empresas mineras distorsiona todavía más la asignación de recursos. Las empresas oscilan entre dos posiciones aparentemente contradictorias. Por una parte, suelen quejarse amargamente sobre la persistencia de las comunidades locales en pedir a las empresas servicios que deben ser proporcionados por el Estado. Esta actitud es útil para minimizar la responsabilidad de las empresas en la resolución de los conflictos. Sin embargo, por otro lado, las empresas tienden a involucrarse activamente en el desarrollo local, trasladando así el mensaje de que ellas tienen la responsabilidad de lograr el bienestar de la población.

La mayoría de las empresas se han inclinado por la segunda estrategia, debido a dos razones: i) la necesidad urgente de resolver los conflictos que amenazan tanto sus actuales operaciones como la viabilidad de las inversiones planificadas; y ii) la necesidad de establecer la infraestructura básica que facilite las futuras operaciones.

A su vez, las empresas emplean dos vías distintas para implicarse más en el desarrollo local: i) usan sus propios recursos para ganar popularidad, transformando su apoyo al desarrollo local en estrategia de marketing para legitimar sus operaciones; y ii) utilizan sus

recursos, su poder y sus contactos políticos para influir en cómo se emplean los recursos públicos. La primera de las vías es ampliamente usada por las empresas a través de sus actividades de Responsabilidad Social Corporativa. Consiste en apoyar pequeños proyectos en las áreas de educación básica, salud, nutrición, irrigación, carreteras locales y promoción de negocios familiares. Esta primera vía está muy bien representada por la actuación de Tintaya.

Tintaya apoya el desarrollo local de tres maneras. Primero, apoya proyectos a través de la Fundación Tintaya, una ONG directamente gestionada por la empresa. Segundo, la empresa ayuda a las comunidades locales y a los municipios distritales a preparar proyectos para que sean presentados al proceso del presupuesto participativo. De esta manera, las comunidades dentro del área de influencia de la mina consiguen alguna ventaja adicional en el proceso de asignación de recursos. Tercero, aunque los fondos del *Acuerdo Marco* son en teoría gestionados conjuntamente con la municipalidad provincial, en realidad la propia empresa y la Fundación Tintaya controlan los fondos y ejecutan muchos de los proyectos.

El presupuesto participativo y el *Acuerdo Marco* usan mecanismos similares para la asignación de los recursos disponibles. Las comunidades locales y otras organizaciones pueden presentar sus propuestas a ambas fuentes de financiación. Sin embargo, los fondos del *Acuerdo Marco* tienen la ventaja de poder ser gestionados con más flexibilidad. El resultado es que los dos mecanismos funcionan en paralelo y no existen entre ellos ni coordinación ni cooperación. De esta manera, la actuación de las empresas erosiona la legitimidad de

las autoridades públicas, que no pueden competir con ellas en términos de flexibilidad, capacidad para contratar a profesionales cualificados y poder político nacional para obtener ventajas para las comunidades.

La vía de intentar dirigir el desarrollo local haciendo valer su capacidad de influencia para la asignación de los recursos públicos es una estrategia más novedosa. La formación del *Grupo Norte* parece responder a esta estrategia, que estaría impulsada por la necesidad de hacer viable la explotación futura de los vastos recursos mineros de Cajamarca. Para ello, las empresas necesitan garantizar dos cosas: i) que se reduzcan los conflictos y que la población esté persuadida de que la minería mejora sus condiciones de vida; y ii) que existan las infraestructuras básicas (carreteras y suministro de energía eléctrica) que son necesarias para el funcionamiento de las minas. Las empresas están convencidas de que la promoción de estos dos objetivos requiere su activa participación en la definición de las políticas de desarrollo en el nivel regional. Para ello, están dispuestas a utilizar su poder y sus recursos, por ejemplo, destinando fondos del PMSP para colaborar con administraciones públicas en la financiación de proyectos que estiman relevantes o usando su influencia para promover la participación del Banco Mundial en importantes proyectos de infraestructura en la región.

d) Resultados

Pese a que las transferencias de recursos sólo han crecido significativamente en los cuatro últimos años, y la propia novedad del sistema de asignación, se pueden extraer ya algunas conclusiones:

- i) La inversión pública se concentra en algunas regiones, y dentro de esas regiones, en las localidades más cercanas a las minas. Esta concentración de recursos en un área muy limitada no ayuda a generar crecimiento económico y, a mediano plazo, generará inequidades y tensiones entre regiones.
- ii) La presión para invertir los recursos lo más rápidamente posible, y la tendencia a hacerlo de acuerdo a criterios electorales, disminuye el rigor técnico de las propuestas y genera falta de planificación y coordinación.
- iii) La presencia de mecanismos de inversión *pública* gestionados por las empresas al margen de las instituciones públicas tiende a disminuir la eficiencia y desaprovecha las sinergias que aportaría una intervención más coordinada. Esta competición entre actores públicos y privados, en lugar de reforzar la capacidad de las instituciones públicas, erosiona su legitimidad.
- iv) La deslegitimación de las autoridades públicas, tanto nacionales como locales, tiende a exacerbar los conflictos y, una vez que éstos han estallado, reduce la capacidad del gobierno para manejarlos de manera constructiva.

Conclusiones

El reciente resurgimiento minero en Perú pone de manifiesto la existencia de una nueva forma de *maldición de los recursos*, con dos características originales: a) la participación de nuevos actores antes no contemplados (empresas mineras, gobiernos subnacionales y organizaciones de la sociedad civil); y b) la emergencia del nivel local como espacio crucial donde esos actores interactúan.

El síntoma más patente de esta nueva forma de maldición de los recursos es la creciente incidencia de conflictos relacionados con las operaciones mineras. El rostro medioambiental de estos conflictos esconde un conjunto más complejo de razones y agravios que explican su irrupción: a) el malestar social generado por la coexistencia de gigantescas operaciones mineras e importantes niveles de pobreza; b) la falta de capacidad del Estado para regular la minería y hacer cumplir sus propias normas; y c) el convencimiento popular de que el gobierno defiende los intereses de las empresas mineras, antes que los derechos de sus ciudadanos. Sin embargo, la relación entre estas causas y los conflictos no es unívoca. Una vez que los conflictos explotan, ellos mismos se convierten en causa de nuevos problemas. El intento de las empresas de calmar los conflictos y de mostrar a la población los beneficios que la minería puede proporcionar las lleva a interactuar con los actores locales de forma disfuncional: a) promoviendo clientelismo; b) presionando para que los gobiernos locales inviertan los recursos rápidamente, incluso si se reduce la calidad de la inversión; y c) sustituyendo al Estado en sus funciones. El resultado es un círculo vicioso en el que la frustración popular genera conflictos, que a su vez refuerzan las condiciones para nuevos conflictos.

Esta dinámica perversa existe a pesar del rigor con el que Perú ha aplicado políticas fiscales ortodoxas y la fidelidad con la que ha seguido las recomendaciones internacionales para poner en marcha el proceso de descentralización, implementar mecanismos de participación popular e incentivar

medidas para facilitar la colaboración entre empresas privadas e instituciones públicas. Esto demuestra que, en el contexto de un Estado con capacidades muy reducidas, la aplicación ingenua de esa agenda política es usada por las empresas mineras para desvirtuar el sentido original de las reformas. Así, una agenda socialmente progresista acaba convertida en un instrumento de los más poderosos. Paradójicamente, las empresas acaban siendo víctimas de la cortedad de miras de sus planteamientos, ya que el incremento de conflictos acaba poniendo en peligro la viabilidad de sus operaciones. En paralelo, el proceso impide que las instituciones públicas sean capaces de generar las condiciones para transformar la riqueza mineral en creciente bienestar para la mayoría de la población peruana.

Referencias

Acemoglu, D., S. Jonson y J. Robinson. 2003. "An African Success Story: Botswana. En *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*. D. Rodrik (ed.). Princeton: Princeton University Press.

Arellano, J. 2008. A Thoroughly Modern Resource Curse? The new Natural Resource Policy Agenda and the Mining Revival in Peru. IDS Working Paper 300. Brighton: Institute of Development Studies.

Auty, R. 1993. *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. London: Routledge.

Bebbington, A. 2007. *Mining and Development in Peru*. London: Peru Support Group.

Boschini, A., J. Pettersson y J. Roine. 2003. *Resource Curse or not: A Question of Appropriability*. SSE/EFI Working Paper in Economics, N° 534. Stockholm: Stockholm School of Economics.

CEDEPAS. 2007. *Vigilancia del proceso de descentralización: Reporte Regional Cajamarca*. Cajamarca: CEDEPAS.

Collier, P. y A. Hoeffler. 2004. "Greed and Grievance in Civil War". *Oxford Economic Papers*, Vol. 56, N° 4: 563-595.

Collier, P y A. Hoeffler. 2005. "Resource Rents, Governance, and Conflict". *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 49, N° 4: 625-633.

Cooperación. 2006. *Informe de conflictos mineros: los casos de Majaz, Las Bambas, Tintaya y La Oroya*. Lima: Cooperación.

Defensoría del Pueblo. 2007. *Reporte de conflictos sociales N° 43*. Lima: Defensoría del Pueblo. <http://www.defensoria.gob.pe> (1 de diciembre de 2007).

EITI 2005. *Extractive Industries transparency Initiative: Source Book*. Oslo: EITI. <http://www.eitransparency.org/UserFiles/File/keydocuments/source-bookmarch05.pdf>

El Peruano. 2007. "Perú será el tigre de los Andes", 21 de junio, p. 8.

Fraser Institute 2007. *Annual Survey of Mining Companies 2005/2006*. Vancouver: Fraser Institute.

Gestión. 2007. "Alan García pide pasar a megaproyectos", 20 de junio, p. 10.

Grompone, R. 2005. *La escisión inevitable: partidos y movimientos en el Perú actual*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Grupo Propuesta Ciudadana 2007a. *Vigilancia de las industrias extractivas 2004-2006. Reporte nacional N° 5*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

Grupo Propuesta Ciudadana 2007b. *Vigilancia del proceso de descentralización: balance 2003-2006. Reporte Nacional N° 11*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

International Institute for Environment and Development. 2002. *Breaking New Ground: Mining, Minerals, and Sustainable Development*. London: Earthscan.

Karl, T. L. 1997. *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-states*. Berkeley: University.

Mate, K. 2002. *Communities, Civil Society Organisations and the Management of the Mineral Wealth*. MMSD Working Paper 16. London: IIED http://www.iied.org/mmsd/mmsd_pdfs/communities_minwealth.pdf (18 de abril de 2007).

McMahon, G. y F. Remy 2001. *Large Mines and the Community: Socioeconomic and Environmental Effects in Latin America, Canada and Spain*. Washington: The World Bank.

Ministerio de Economía y Finanzas, Perú. 2008. *Estadísticas económicas*. http://www.minem.gob.pe/mineria/estad_inicio.asp (5 de febrero de 2008).

Ministerio de Energía y Minas, Perú 2007a. *Informes estadísticos* http://www.minem.gob.pe/mineria/estad_inicio.asp (17 de julio de 2007).

Ministerio de Energía y Minas. 2007b. "Minería planea invertir 11.000 millones de dólares en el periodo 2007-2001". Nota de prensa, 18 de julio. http://intranet.minem.gob.pe/AppWeb/AppIntranet/Notihoy/notihoy_3411.pdf

Ministerio de Energía y Minas. 2007c. "Empresas mineras deben promover turismo, agronegocios, textiles y ganadería". Nota de prensa, 19 de julio. http://intranet.minem.gob.pe/AppWeb/AppIntranet/Notihoy/notihoy_3411.pdf

Morón, E. y C. Sanborn. 2006. *The Pitfalls of Policymaking in Peru: Actors, Institutions and Rules of the Game*. Research Network Working Paper R-511. Washington: IADB.

Pascó-Font A. et al. 2001. "Peru: Learning by Doing". En *Large Mines and the Community: Socioeconomic and Environmental Effects in Latin America, Canada and Spain*. Eds. G. McMahon y F. Remy. Washington: The World Bank.

Peltier-Thiberge, N. 2006. "Rural infrastructure". En *An Opportunity for a Different Peru: Prosperous, Equitable, and Governable*. Eds. M. Giugale, V. Fretes-Cibils y J. Newman. Washington: The World Bank.

PNUD 2006. *Informe sobre desarrollo humano Perú 2006: hacia una descentralización con ciudadanía*. Lima: PNUD http://www.pnud.org.pe/n_Inf_Nacional_Humano2006.asp (27 de julio de 2007),

Revesz, B. y A. Díez. 2006. "El triángulo sin cúpula (o los actores desregulados en los conflictos mineros)". En *Perú hoy, nuevos rostros en la escena nacional*. Ed. E. Toche. Lima: Desco.

Ross, M. 2001. "Does Oil Hinder Democracy?". *World Politics*, N° 53:325-361.

Ross, M. 2007. "How Can Mineral Rich States Reduce Inequality?". En *Escaping the Resource Curse*. Eds. J. Sachs, J. Stiglitz y M. Humphreys. New York: Columbia University Press.

Rosser, A. 2006. *The Political Economy of the Resource Curse: A Literature Survey*. IDS Working Paper 268. Brighton: IDS.

Sachs, J. y A. Warner. 1997. *Natural Resources Abundance and Economic Growth*. HIID Discussion Paper N° 517, Cambridge: Harvard Institute for International Development.

Sala-i-Martin, X. y A. Subramanian. 2003. *Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria*. IMF Working Paper wp/01/139, Washington: IMF.

Schady, N. 1999. *Seeking Votes: The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-95*. Policy Research Working Paper. Washington: World Bank.

Schrank, A. 2007. "Reconsidering the "Resource Curse": Sociological Analysis versus Ecological Determinism". (Próxima publicación en *American Sociological Review*).

Shack, N. 2006. *Presupuestar en Perú*. Santiago de Chile: CEPAL.

Shafer, D. M. 1994. *Winners and Losers: How Sectors Shape the Developmental Prospects of States*. Ithaca: Cornell University Press.

Tarrow, S. 1998. *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. Cambridge: CUP.

World Bank. 2005. *Wealth and Sustainability: The Environmental and Social Dimensions of the Mining Sector in Peru*. Lima: The World Bank.