

Controlar los grandes riesgos para que la minería genere desarrollo

PEDRO FRANCKE*

La minería tiene algunos efectos perniciosos que saltan a la vista, como la contaminación ambiental, la explotación de sus trabajadores o el desplazamiento forzado de campesinos de sus tierras. Pero puede generar otros problemas que son prácticamente invisibles. Este artículo se orienta a discutir esos riesgos invisibles, que por eso mismo suelen ser los más peligrosos. Nada de lo que se expone aquí es original, sino resume y divulga los problemas identificados por estudios internacionales en relación con la minería.

LA «ENFERMEDAD HOLANDESA»

La minería peruana (incluyendo la actividad petrolera y gasífera) tiene ciertas características de «enclave», por sus limitados efectos positivos sobre el desarrollo productivo y tecnológico nacional. Una industria automotriz, por ejemplo, debe comprar muchas piezas: motores, carburadores, frenos, bujías, pistones, amortiguadores, etcétera. Y también requiere de muchos ingenieros y técnicos, que «aprenden haciendo». Así, esta industria promueve el desarrollo de otras industrias que fabriquen todas esas piezas, que a su vez pueden aplicar esa tecnología a otras industrias: motos, mototaxis, ferrocarriles, lanchas, aviones, buses. Mediante estos dos efectos, la industria automotriz tiene un amplio impacto sobre el desarrollo productivo. Lo descrito sucede muy poco con la minería peruana, que compra escasos insumos o materiales a otras industrias nacionales, además de que emplea equipos importados y su tecnología muy difícilmente se aplica a otros sectores. Por ejemplo, una pala mecánica que carga dos toneladas no usa muchos insumos y la tecnología de una planta concentradora casi no puede aplicarse a otra cosa. A pesar de que somos un país minero, la especialidad de ingeniería de minas no tiene muchos alumnos en las universidades peruanas.

Hay otra razón por la cual la minería, el gas y el petróleo generan poco desarrollo económico: tienen un límite natural, lo que no sucede con la industria. Una industria de automóviles puede ampliarse y producir más y más, casi sin límites, si se dirige a la exportación. Al producir cantidades cada vez mayores, puede reducir también sus costos unitarios. Una mina tiene una producción limitada y su productividad está determinada por la calidad del yacimiento.

Por ello, la minería no es muy buena para el crecimiento económico, pero eso no nos dice que pueda tener efectos negativos. Pero un crecimiento acelerado de la minería sí puede tener efectos negativos sobre sectores industriales, por la llamada «enfermedad holandesa». Esta «enfermedad» se produce porque los yacimientos de minerales, petróleo o gas pueden traer muchos dólares a la economía, haciendo que el tipo de cambio caiga, es decir, que el dólar baje de precio. El problema es que cuando el precio del dólar cae, a la industria, a la agricultura de exportación, al turismo, a los que hacen *software* para vender internacionalmente, y en general a todos los que producen bienes que compiten con el exterior, se les hace más difícil competir: las importaciones salen más baratas y vender en el exterior se hace más caro. Y justamente sufre la industria, aquella actividad que a largo plazo genera —como hemos visto— más dinamismo económico y más cambio tecnológico.

¿Qué hacer frente a estos riesgos? Contar con una política que promueva la industria y los sectores dinámicos de los servicios —como los de la informática— mediante créditos, facilidades para la innovación tecnológica, protección del mercado interno y promoción de exportaciones. Para ello se puede emplear el dinero que nos otorga la explotación minera y de hidrocarburos. La ausencia de una

política de este tipo en los últimos quince años ha sido uno de los grandes pecados del neoliberalismo peruano. Chile y Botsuana sí han desarrollado esas políticas. Frente a la caída del tipo de cambio, son muy importantes las políticas del Banco Central destinadas a evitarla o controlarla, como han hecho con mucho éxito los países asiáticos en general y China en particular. Durante la anterior gestión del Banco Central, en el Perú se pusieron en práctica estas medidas, pero lamentablemente en los últimos meses se dejaron a un lado y el tipo de cambio cayó, reaccionado tardíamente.

LOS SUBIBAJAS DE PRECIOS DE LOS MINERALES

Un segundo problema de los países que tienen una importante proporción de su producción y exportaciones vinculada a los minerales, es que los precios de estos suben y bajan en el mercado internacional. Hoy el cobre se vende a 3,50 dólares la onza, pero hace pocos años no llegaba ni a la cuarta parte. Algo similar ocurre con el zinc, el oro o el plomo. Esto puede ser bueno, ya que las empresas reciben más plata y pagan más impuestos y podrían más fácilmente reinvertir o aumentar salarios. Pero el problema es que estas alzas de precios no suelen durar, y al cabo de unos años los precios caen, a veces muy fuertemente. Otras veces, los yacimientos se agotan.

Para cualquiera es difícil adaptarse si un año gana quinientos soles mensuales, al siguiente tres mil soles mensuales, y cuando piensa que todo va bien, regresa a ganar quinientos mensuales. Porque cuando ganamos tres mil soles gastamos en una serie de cosas que nos hacen la vida más amable... y luego es doloroso tener que renunciar a ellas cuando el dinero ya no nos alcanza.

Esto es peor en el caso de los países. Cinco de las seis crisis económicas vividas por el Perú entre 1950 y 1990 se debieron a crisis externas. La razón es que cuando nuestras exportaciones mineras y de otras materias primas se reducen debido a la caída de los precios (o al agotamiento de los yacimientos), nuestra capacidad de importar también cae. Para que haya menos importaciones, el consumo y la producción tienen que reducirse. Entre 1950 y 1990, ello llevó a agudas devaluaciones e inflaciones; en 1999-2000, a una recesión económica.

Otro serio problema tiene que ver con los ingresos y gastos del Estado. Cuando los precios de los minerales suben, las empresas mineras tienen más ganancias y, por ello, pagan más impuestos. Cuando los dirigentes políticos ven que tienen más plata, se apuran en gastarla, como hoy sucede con Alan García. El primer problema es que, a menudo, por gastar rápido se malgasta. Otro problema viene cuando los precios de los minerales caen y la recaudación de impuestos se reduce. El Estado, para equilibrar sus cuentas, aumenta los impuestos o paraliza obras de agua potable, carreteras o irrigaciones, o corta programas sociales o despide personal. Este recorte del gasto del Estado significa además menos ventas para las empresas privadas que lo abastecen, y si las empresas privadas venden menos, tienen que reducir sus planillas.

Cuando la situación económica se pone fea y el gobierno tiene que devaluar la moneda o recortar gastos, las protestas y conflictos sociales se multiplican y la situación política se torna inestable. En el pasado, para el Perú esto ha significado políticas económicas bamboleantes, como entre 1976-1978, 1988-90 y 1999-2000. Ante conflictos y políticas inciertas, la inversión disminuye. Se puede generar un círculo vicioso que, en varias oportunidades, nos ha hecho retroceder años y hasta décadas.

¿Se puede hacer algo? Claro. Algunos países, como Chile, han establecido «fondos de estabilización». El funcionamiento de estos fondos es económicamente simple: cuando los precios son altos, el Estado guarda la plata en alguna inversión financiera muy segura en el exterior; y cuando los precios bajan, retira esos ahorros y los trae para gastarlos en el país. ¿Por qué no todos los países hacen eso? Porque muchos dirigentes políticos no suelen pensar sino en el corto plazo, y si hay plata quieren gastarla ellos, para aumentar su popularidad, poder ser reelegidos y —en algunos casos— ganarse unas «coimisiones». No quieren guardarla para que la gaste el siguiente. Los países exitosos han logrado remontar este cortoplacismo con acuerdos de largo plazo entre los diversos grupos políticos.

DESPREOCUPACIÓN POR LA EDUCACIÓN Y LA INNOVACIÓN

Hay otra diferencia entre la minería y la industria y otros sectores. Para hacer negocio en la minería o en el petróleo, lo más importante es tener el control sobre el recurso natural. Casi todo depende de que el yacimiento sea bueno, de que uno sea el propietario y pueda explotarlo con bajos costos y pocos impuestos. La calidad del producto no es importante: una onza de cobre es igual hoy que hace veinte años. En cambio, para hacer negocio con la industria, hay que estar siempre mejorando el producto y la tecnología: los automóviles de hoy son mucho mejores que hace veinte años.

Una mina no cambia mayormente su tecnología en veinte años, y mientras la ley del mineral (es decir, la concentración del metal en el subsuelo) sea alta y los precios buenos, el negocio seguirá siendo rentable. Lo mismo ocurre con el petróleo: lo que importa es que en el yacimiento haya bastante petróleo y que no esté demasiado profundo y sea difícil de extraer. En cambio, una empresa que fabrica automóviles no depende de la propiedad de un recurso, sino de estar siempre mejorando su calidad e inventando nuevas tecnologías para producir más barato. Si un fabricante de automóviles no hace mejoras en veinte años, quiebra.

Por eso, el espíritu del empresario minero tiende a ser rentista: lo fundamental es apropiarse de los recursos naturales para poder quedarse con el elevado valor que pueden tener en el mercado internacional y pagar lo menos posible de impuestos al Estado. El espíritu del industrial tiende más a ser innovador: lo fundamental es estar permanentemente mejorando su productividad y la calidad de sus productos.

Cuando en una sociedad predominan los empresarios rentistas, hay poca innovación y avance tecnológico en el conjunto de la economía. Y cuando esto sucede, el crecimiento económico y el desarrollo son menores: la economía nacional se queda estancada en la explotación de recursos naturales y no avanza hacia productos de mayor valor agregado y tecnología de punta. Es el caso del Perú.

Además, debido a que la innovación y el avance tecnológico no son importantes para los empresarios rentistas, tampoco lo es la educación. Para la minería bastan solo unos pocos ingenieros y obreros semicalificados; no hace falta investigación ni un número importante de ingenieros y técnicos. En ese contexto, a los empresarios y a los Estados que estos rentistas influyen les importa poco lo que pasa con las universidades y la investigación. En palabras de Joseph Stiglitz:

Cuando los Estados comienzan a apoyarse en la riqueza de los recursos naturales, parecen olvidarse de la necesidad de una fuerza de trabajo capacitada y diversificada que pueda soportar otros sectores económicos una vez que la riqueza natural se haya agotado. Como resultado, el porcentaje del PBI gastado en educación decae.¹

Los empresarios de los sectores más dinámicos, como los industriales y agrícolas, necesitan un mayor número de ingenieros y técnicos, y en un nivel más avanzado requieren investigación para la innovación, por eso se vinculan con las universidades y los centros de investigación, y como grupo deben promover que el país cuente con una buena política de educación superior e investigación aplicada.

La solución a estos problemas es un Estado que, en alianza con empresarios modernos, apueste por un desarrollo tecnológico y apoye la educación superior, las ingenierías, así como la investigación y la innovación.

REFORZANDO UN ESTADO DE HERENCIA COLONIAL

Uno de los grandes problemas del desarrollo en el Perú es que tenemos un Estado que no ha velado por el interés de las mayorías nacionales. Quienes han dirigido el Estado han actuado muchas veces como si este fuera su propiedad y no como servidores públicos. Nuestra herencia colonial está muy vinculada a este problema, ya que los españoles dirigieron el Estado precisamente con la idea de aprovecharse lo más posible del país a partir de su dominio.

El predominio de un sector empresarial rentista proveniente de la minería refuerza ese comportamiento de aprovechamiento en beneficio propio. Durante la colonia, la minería fue el medio a

través del cual los españoles se beneficiaron con nuestras riquezas naturales. Hasta hoy, los empresarios mineros rentistas buscan una conexión estrecha con los gobernantes para que estos defiendan su apropiación de las riquezas naturales y les cobren pocos impuestos. Consecuentemente, promueven que los gobernantes protejan a los grandes grupos empresariales, obteniendo de ello beneficios de manera poco transparente. Nuestra economía, básicamente minera, sustentada en la apropiación privada de riquezas naturales que pertenecen a la nación, ha promovido por contagio un Estado que opera de la misma manera, con ministros y funcionarios que muchas veces aprovechan para su beneficio personal un poder estatal que debiera utilizarse en beneficio de la colectividad.

Separar al Estado del poder minero, lograr que los organismos públicos operen en forma autónoma de este poder económico e impedir sus influencias ocultas, son los fundamentos para resolver este serio problema político que la minería rentista ha generado en el Perú.

DESIGUALDAD Y EXCLUSIÓN

El predominio de la minería rentista crea una gran concentración de la riqueza. Unas pocas empresas, la mayoría extranjeras y de apenas una docena de familias peruanas, se apropian de la riqueza de nuestros recursos naturales. El empleo generado por la minería no alcanza ni al 1% de la fuerza laboral peruana, y los reducidos impuestos que paga esta actividad debido a la influencia política de los empresarios mineros rentistas no alcanzan para sustentar una educación, salud o seguridad social decentes. La expresión más clara de este problema es que no hay «chorreo» y el crecimiento económico no logra un efecto apreciable en la reducción de la pobreza.

La extrema desigualdad económica se traduce a su vez en extrema desigualdad social y política. La exclusión social se reproduce porque la mayoría de los peruanos no puede acceder a empleos dignos. El acceso a derechos básicos en el Perú está marcado por la desigualdad: los pobres están en clara desventaja en juicios o en el trato con la policía, y sus posibilidades reales de expresarse a través de los medios de comunicación masiva son casi nulos debido a que estos están dominados por quienes concentran la riqueza. La desigualdad económica hace que unos pocos puedan financiar grandes campañas electorales para que quienes resulten elegidos presidentes defiendan sus privilegios y riquezas.

Resolver el problema de la desigualdad favorecida por la minería rentista pasa por que el Estado se apropie de esa riqueza y la utilice para financiar la educación, la salud y la seguridad social. Esto debe ir reforzado por políticas para reducir la desigualdad en otros campos, como asegurar el acceso a la justicia, democratizar los medios de comunicación masivos y limitar el financiamiento de las campañas electorales por las grandes empresas.

CONTROLAR LOS RIESGOS

La minería puede ser buena para el desarrollo, siempre y cuando se controlen los efectos negativos que puede generar sobre su entorno inmediato: problemas medioambientales y sociales en las comunidades, con los trabajadores y en las zonas aledañas. También es preciso distribuir con justicia la riqueza generada por la minería, en particular bajo ordenamientos jurídicos como el nuestro, donde la riqueza del subsuelo pertenece a la nación.

Pero la minería puede generar otros efectos negativos de orden económico, social y político menos visibles. Muchas veces son esos otros efectos los que permiten mantener explotaciones mineras contaminantes, socialmente disruptivas y concentradoras de ingresos. Como hemos mostrado, los problemas son numerosos, y solo un Estado fuerte, promotor del desarrollo y defensor del interés público, sustentado en una democracia de base amplia, puede hacerles frente.

* Investigador y consultor experto en pobreza y políticas sociales. Magíster en Economía por la PUCP y profesor en la misma Universidad. Ha sido Director Ejecutivo de FONCODES, Secretario Técnico de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales y Coordinador Nacional de ForoSalud.