



*En las zonas con recursos, la legislación favorece los gastos en infraestructura y deja de lado la actividad agrícola. (Foto: Hugo Carrillo)*

# *La enfermedad chola*

**CLAUDIA VIALE Y CARLOS MONGE\***

**D**esde mediados de la década pasada, la demanda internacional y los precios de los minerales y del petróleo han aumentado. En este contexto se hicieron más urgentes algunas interrogantes inicialmente planteadas en torno a la maldición de los recursos y, más concretamente, a la enfermedad holandesa en el Perú: ¿Seremos presa de la maldición? ¿Serán afectados otros sectores productivos por las modificaciones en el tipo de cambio derivadas de una masiva afluencia de dólares a nuestra economía?

Al mismo tiempo, comenzamos a reunir evidencia de nuevos fenómenos que ocurren a nivel local, básicamente como resultado de las obras públicas financiadas con la renta extractiva que reciben las municipalidades, que ahora estarían compitiendo con los productores rurales por la mano de obra.

Este artículo presenta algunos hallazgos y reflexiones sobre estos fenómenos, basados en información recolectada en un trabajo de campo exploratorio en cinco distritos que reciben ingentes recursos del canon.

## ANTECEDENTES

*Una legislación que favorece a las zonas ricas en recursos y prioriza el gasto en infraestructura*

La Constitución Política del Perú, en sus versiones de 1979 y 1993, establece que los

\* C. Viale es bachiller en Economía por la PUCP. Actualmente es asistente de investigación de **desco** - Revenue Watch Institute. C. Monge es antropólogo por la PUCP y doctor en Historia por la Universidad de Miami. Se desempeña como Coordinador Regional para América Latina del Revenue Watch Institute y como investigador asociado de **desco**.

gobiernos regionales y municipales de las zonas donde se encuentren los recursos naturales tienen derecho a recibir una participación de la renta que se genere de su explotación. En el año 2001 se aprobó la Ley del Canon, Ley 27506, que precisa qué recursos se repartirán y con qué reglas.

Para el sector minero y gasífero, se estableció la distribución del 50% del impuesto a la renta (IR) entre los gobiernos regionales y las municipalidades del departamento productor. Unos años más tarde, a fines del 2004, se aprobó la Ley de Regalía Minera, que dispone que la totalidad de estos recursos también se distribuye en el departamento productor.

Es decir, en el Perú se eligió un esquema de distribución que prioriza a las regiones donde se explotan los recursos naturales, excluyendo a aquellas que no los tienen. Pero además, al interior de las regiones productoras, también tienen prioridad los distritos donde se ubica la explotación, como se aprecia en el cuadro a continuación:

10% a la municipalidad del distrito productor
25% a las municipalidades de la provincia productora
40% a todas las municipalidades de la región productora
20% al gobierno regional de la región productora
5% a las universidades públicas de la región productora

Fuente: Ley 27506.

En efecto, estos distritos no solo reciben el 10% que se les asigna directamente, sino también participan del 25% que recibe la

provincia productora y del 40% a todas las municipalidades.

### *Rápido crecimiento de precios e inversiones en el sector extractivo*

En la segunda mitad de la década pasada, el rápido incremento de los precios internacionales de los minerales y los hidrocarburos, unido al fin de las exoneraciones tributarias a grandes proyectos como Antamina y la entrada en producción del Proyecto Camisea, generaron un gran salto en los montos de canon que recibieron los gobiernos regionales y las municipalidades de las regiones productoras.

Por supuesto, esto se tradujo en enormes incrementos en los presupuestos regionales y municipales en esas regiones. Por ejemplo, las transferencias de canon minero que recibió el distrito de Ilabaya, ubicado en la provincia de Jorge Basadre en Tacna, aumentaron 37 veces entre el 2004 y el 2008, pasando de 4 millones a 149 millones de soles al año.

Con toda seguridad, la entrada de esta gran cantidad de recursos a la economía local a través del gasto de la municipalidad ha de tener un fuerte impacto. Al respecto, nuestro interés se centra en ver si, a nivel local, se está sufriendo de lo que se conoce como la “maldición de los recursos”. Es decir, si la abundancia de recursos naturales lleva a un peor desempeño de la economía, con mayor pobreza, corrupción, y pereza fiscal, entre otros problemas.

Una de las manifestaciones específicas de tal “maldición” es la pérdida de competitividad de los otros sectores de la economía cuando hay un *boom* del sector extractivo. Esto se conoce como la enfermedad holandesa y, según testimonios de

organizaciones locales, es posible que la agricultura en los distritos y provincias productoras que además reciben más canon esté perdiendo competitividad.

### **¿QUÉ ESTÁ PASANDO EN LOS DISTRITOS CON ALTAS TRANSFERENCIAS DE CANON?**

Entre el 12 de septiembre y el 30 de octubre del 2011, el equipo de RWI visitó cinco distritos donde se llevan a cabo actividades mineras y de extracción de gas natural: Ite, Ilabaya (Tacna), Torata (Moquegua), San Marcos (Áncash) y Echarate (Cusco), distritos que reciben las transferencias per cápita de canon más altas del Perú.

Basados en la información recolectada en encuestas y entrevistas a funcionarios municipales hallamos que:

1) En el 2011, el empleo en las obras municipales en Echarate y Torata (las únicas municipalidades de las cinco estudiadas donde obtuvimos información) representa un porcentaje significativo de la fuerza laboral total. En Torata, las obras municipales emplearon a 2312 personas entre enero y septiembre del 2011, mientras que en Echarate emplearon a 2813. Para Torata esto representa un impresionante 80,7% de la PEA distrital total. En Echarate representa el 18,6% de la PEA distrital, relativamente menos que en Torata por el tamaño del distrito, pero igual es un porcentaje significativo.

2) Los jornales que pagan actualmente las municipalidades a los trabajadores en la construcción y mantenimiento de las obras públicas son en promedio 2,5 veces más altos de los que se pagan en la agricultura. El caso de Ite es extremo: un peón de la obra municipal gana 83,4 soles al día, mientras un jornalero en la agricultura gana 32,5 soles, casi tres veces menos.

Municipalidad distrital	Transferencias de canon minero y gasífero S/. (ene.-oct. 2011)	Población (Censo 2007)	Transferencias per cápita S/. (ene.-oct. 2011)
Ite	44 053 481	3299	13 354
Ilabaya	58 085 313	4414	13 159
Torata	53 627 951	6591	8137
San Marcos	106 847 259	13 607	7852
Echarate	281 226 063	42 676	6590
Promedio nacional de municipalidades (distritales y provinciales)	173 724 776	1 108 446	260

Fuentes: INEI y MEF, Transparencia Económica.  
Elaboración propia.

Como resulta evidente, la agricultura no puede competir con tales remuneraciones, aun cuando los jornales agrícolas también han aumentado respecto de sus niveles de hace cinco u ocho años.

Pagar jornales es demasiado caro, ya no vale la pena contratar a gente. Antes pagaban 7 soles, ahora 25 soles, como la municipalidad. Es demasiado caro, no alcanza.

En consecuencia, los trabajadores agrícolas han migrado a las obras municipales, según informó el 100% de los 102 encuestados. Además, el 79% de los productores agrícolas encuestados dijeron que en algún momento ellos mismos habían trabajado temporalmente para la municipalidad.

Las encuestas a los productores agrícolas también nos permitieron obtener información acerca de las consecuencias de esta distorsión de los salarios en el mercado laboral local y las estrategias que utilizan para enfrentarlas.

Todos los productores señalaron que la escasez de mano de obra no los había

motivado ni a vender ni a alquilar sus tierras, pues tenían muy presente que los empleos en la municipalidad son temporales. El 60% de los encuestados sostuvo que su estrategia para enfrentar el problema era dejar las tierras sin cultivar y el 30% declaró que las trabajaba personalmente los fines de semana o en las noches, y con ayuda de familiares.

3) Algunas municipalidades se han dado cuenta de que existe un problema de escasez de mano de obra para la agricultura y han tomando medidas para enfrentarlo.

En Ite, la municipalidad respondió a los reclamos de los productores locales enviando cuadrillas de empleados públicos a trabajar en las tierras agrícolas privadas. En otras palabras, la renta minera se usa para subsidiar el trabajo agrícola, compensando así el problema que crea al haberlo encarecido por los altos jornales pagados en la obra pública.

No hay, pues, gente. Ahora está dando como cuadrilla el municipio, a cada lateral, se quedan todo el día. Tenemos que ir ahí



*En Tacna se encuentran los dos distritos que reciben las transferencias per cápita de canon más altas del país. El presidente regional, Tito Chocano (derecha), debe trabajar con las municipalidades de Ite e Ilabaya para evitar que la enfermedad chola se propale en la región. (Foto Andina / Gobierno Regional de Tacna)*

a pedir, a suplicar. A veces nos dicen, no hay todavía, otro día, porque ellos pagan, el municipio paga.

Otros investigadores han registrado también este tipo de respuestas de política específicas y creativas. Hemos escuchado, por ejemplo, que en municipalidades en La Convención, Cusco, prohibieron toda obra pública en tiempo de cosecha o que, alternativamente, prohibieron la contratación de mujeres en la municipalidad para que estas se queden trabajando en el campo, pues usualmente se les paga salarios menores.

#### **CONCLUSIÓN: EXISTE UNA “ENFERMEDAD CHOLA”**

La evidencia recogida en los cinco distritos estudiados nos hace pensar que se está produciendo un fenómeno nuevo, distinto de la enfermedad holandesa, al que denominamos enfermedad chola. Lo que la distingue es que la variable que causa la pérdida de competitividad de los otros sectores de la economía no es una apreciación de la moneda local por las grandes exportaciones de materias primas, sino el aumento de los salarios públicos. Sería, en este caso, el encarecimiento de la mano de

obra —y no la depreciación del dólar— lo que afectaría la competitividad de la agricultura en las regiones productoras del país.

### *Políticas públicas contra la enfermedad chola*

Aunque se requiere más investigación que cubra una mayor cantidad de distritos que reciben canon, este estudio exploratorio nos ha permitido pensar en las políticas públicas que se podrían promover para enfrentar el problema. En este sentido, nos damos cuenta de que son necesarias tanto políticas a nivel local como a nivel nacional.

#### *A nivel nacional*

En primer lugar, es indispensable una reforma de la actual legislación sobre la distribución del canon. En algunos casos, los distritos reciben más que los propios gobiernos regionales. Una distribución más equitativa de estos recursos al interior de las regiones productoras haría que en los distritos y provincias productoras haya menor presión por gastar.

En segundo lugar, se debería revisar la legislación para que permita a los gobiernos regionales y locales tener alternativas de gasto e inversión, entre ellas crear por ejemplo fondos de ahorro con los recursos de canon, o constituir un fondo nacional con los recursos de las regiones y localidades productoras que, siendo gestionado nacionalmente, beneficie directamente a los aportantes. Así no estarían tan apremiados para gastar todos los recursos que reciben en el año, no generarían tanta presión al alza de los salarios y podrían guardar una parte para años de desaceleración económica.

#### *A nivel local*

Dado que las políticas a nivel nacional son de largo plazo, sigue siendo necesario tener una respuesta inmediata, enfocada en mitigar los impactos de la enfermedad chola. En este sentido, los gobiernos locales tienen un importante rol.

Como mencionamos, algunas municipalidades ya estaban imaginando y poniendo en práctica soluciones. Sin embargo, estas dependen completamente de la voluntad del alcalde de turno porque no existen políticas institucionalizadas que vayan en esa línea.

Por ejemplo, se podría establecer programas de apoyo a la agricultura local más transparentes y equitativos, como se hizo en Ite, mediante subvenciones directas que compensen la escasez de mano de obra y se dirijan a sostener la capacidad productiva local. Para ello, se realizaría un censo local de las unidades de producción y sus necesidades de trabajadores según su extensión y tipo de cultivo.

Más estratégicamente, se podría destinar todos los años un porcentaje determinado de los recursos del canon a promover el sector económico local más importante considerando su potencialidad, generación de empleo e ingresos y capacidad de articularse con otros sectores, como la agricultura de exportación, bajando sus costos con infraestructura de riego y opciones para procesar los productos.

Esta última medida podría ir de la mano con una estrategia nacional para la diversificación económica que haga al país menos dependiente del sector extractivo, favoreciendo a sectores más sostenibles y que generen más empleo local. ■