



*El Perú es uno de los países con mayor actividad minera en el mundo. (Foto: diario.latercera.com)*

# *La minería y sus entornos sociales*

**CÉSAR BEDOYA G. Y LIZ PUMA A.\***

**E**n anteriores artículos, hemos llamado la atención acerca del conocimiento que se viene produciendo y acumulando sobre la relación entre la actividad extractiva, fundamentalmente minera, y las nuevas realidades que se configuran a partir de su presencia en distintos entornos (local, regional y nacional). Una conclusión general es que, al menos en la última década, el conocimiento generado al respecto es significativo; sin embargo, el uso que se hace de él aún no parece ser el más óptimo.

Un campo en el que se ha avanzado mucho es en el de la investigación alrededor de la conflictividad socio-ambiental, categoría que abarca los conflictos sociales debidos a la disputa por el uso, manejo y control de los recursos naturales entre actores como las empresas extractivas, las comunidades locales y el Estado, este último presente como actor regulador. Diversas hipótesis se han puesto a prueba y algunas ya forman parte de una suerte de “sentido común” para explicar este tipo de conflictividad. Cabe destacar que la aproximación a este fenómeno social ha

venido de campos como la antropología, la sociología, la economía, la ciencia política y lo que podríamos llamar la ‘conflictología’<sup>1</sup>.

A lo largo de las últimas décadas, las mesas de diálogo se han convertido en uno de los instrumentos para abordar los conflictos desde el Estado, pero también en una iniciativa de los propios implicados en la situación de conflicto. Instaladas en la mayoría de casos en situaciones de crisis, sobre la marcha, casi improvisando, sin antes haber cimentado las condiciones necesarias para llevarlas a cabo y tratar de asegurar desde el principio su efectividad, estos espacios han perdido credibilidad. El origen de las mesas de diálogo coincide con la restauración de la democracia en el año 2001: surgen como parte de la búsqueda de salidas a los altos niveles de conflictividad en un contexto caracterizado por la baja institucionalidad política y la ausencia o deslegitimación de estructuras de intermediación. Su propósito es crear un clima de confianza entre los actores, conocer sus necesidades e intereses y arribar a acuerdos beneficiosos para las partes.

Algunas de las mesas que se suelen instalar son: (i) las *mesas de diálogo*, establecidas como un espacio político en el que confluyen los protagonistas del conflicto para buscar salidas. Se forman generalmente cuando el conflicto se encuentra en su etapa de crisis. Su constitución se ha venido formalizando mediante

\* C. Bedoya es sociólogo, consultor asociado de ProDiálogo. L. Puma también es socióloga y consultora de ProDiálogo; actualmente cursa la maestría en Ciencia Política y Gobierno en la PUCP.

1 Traducción literal de *conflictology*, ciencia multidisciplinaria que cuenta con un importante corpus teórico, además de corrientes como la de manejo de conflictos o el enfoque transformativo en debate permanente.

resoluciones ministeriales que norman sus funciones, integrantes y plazos de duración.

(ii) Las *mesas técnicas*, integradas en su mayoría por técnicos y especialistas, tienen como objetivo formular alternativas a los problemas que originaron el conflicto o que son fuente potencial para su desencadenamiento. Por lo común, su constitución deriva de un acuerdo de la mesa de diálogo. (iii) Las *mesas de desarrollo*, vinculadas a la estrategia de prevención del conflicto, impulsadas para dar sostenibilidad y monitoreo a los acuerdos arribados. Se plantean ante las limitaciones que muestran las mesas de diálogo. Pueden participar líderes sociales, autoridades, funcionarios, técnicos, entre otros, a decisión de las partes. Su finalidad es estudiar la problemática de un determinado ámbito, discutir soluciones, canalizar inversiones o intervenciones del Estado y aportes de las empresas privadas. Surgen en el marco de una perspectiva de desarrollo integral que aborda los problemas de fondo, trascendiendo los temas de coyuntura.<sup>2</sup>

Otro ámbito sobre el que se tiene también conocimiento de primera mano es el referido al propio sector minero, sus actuales características, condiciones de desarrollo, potencialidades, proyecciones e impacto en el contexto macro de la economía nacional. Se sabe, por ejemplo, que en los últimos veinte años el Perú se ha convertido en uno de los principales países productores mineros en el mundo; que es uno de los principales destinos de la inversión minera mundial, y que actualmente se encuentra dentro de los Top 5 de la inversión en exploración. De hecho,

somos el sexto país productor de oro en el mundo y el segundo productor de plata, cobre y zinc. Otros datos significativos del sector son que aporta más del 60% de las exportaciones de nuestra economía y que nuestra principal canasta de minerales exportados es de cobre, en primer lugar; oro en segundo, plomo en tercero, y le siguen otros metales como el zinc, el hierro y el estaño. Se sabe también que casi el 30% de la recaudación total del impuesto a la renta proviene del sector minero; que más del 77% de la recaudación del sector minero deriva del impuesto a la renta y que, en promedio, el 12% de los ingresos corrientes del gobierno proviene de la minería.

Asimismo, se viene generando interesante información y conocimiento acerca de la renta minera y sus impactos a nivel regional. Los aportes del sector, entregados a través del Estado, son: los derechos de vigencia y penalidad, el canon minero (proveniente del pago del impuesto a la renta), las regalías mineras, los aranceles, Fondoempleo, y en su momento, el aporte voluntario. En lo que respecta al canon minero, entre 1996 y 2011 bordeó los nueve mil millones de dólares; entre 2005 y 2011 las regalías llegaron a los mil doscientos millones de dólares y el aporte voluntario, vigente entre 2007 y el 2011, ascendió a ochocientos cuarenta y seis millones de dólares.

El aporte de la minería hizo visible un conjunto de temas importantes, por ejemplo, el de la capacidad de gestión del

<sup>2</sup> Véase al respecto, PCM-ONDS, *Willaqñiki* n.º 5, "Mesas de diálogo, mesas de desarrollo y conflictos sociales en el Perú". Lima, abril de 2013.



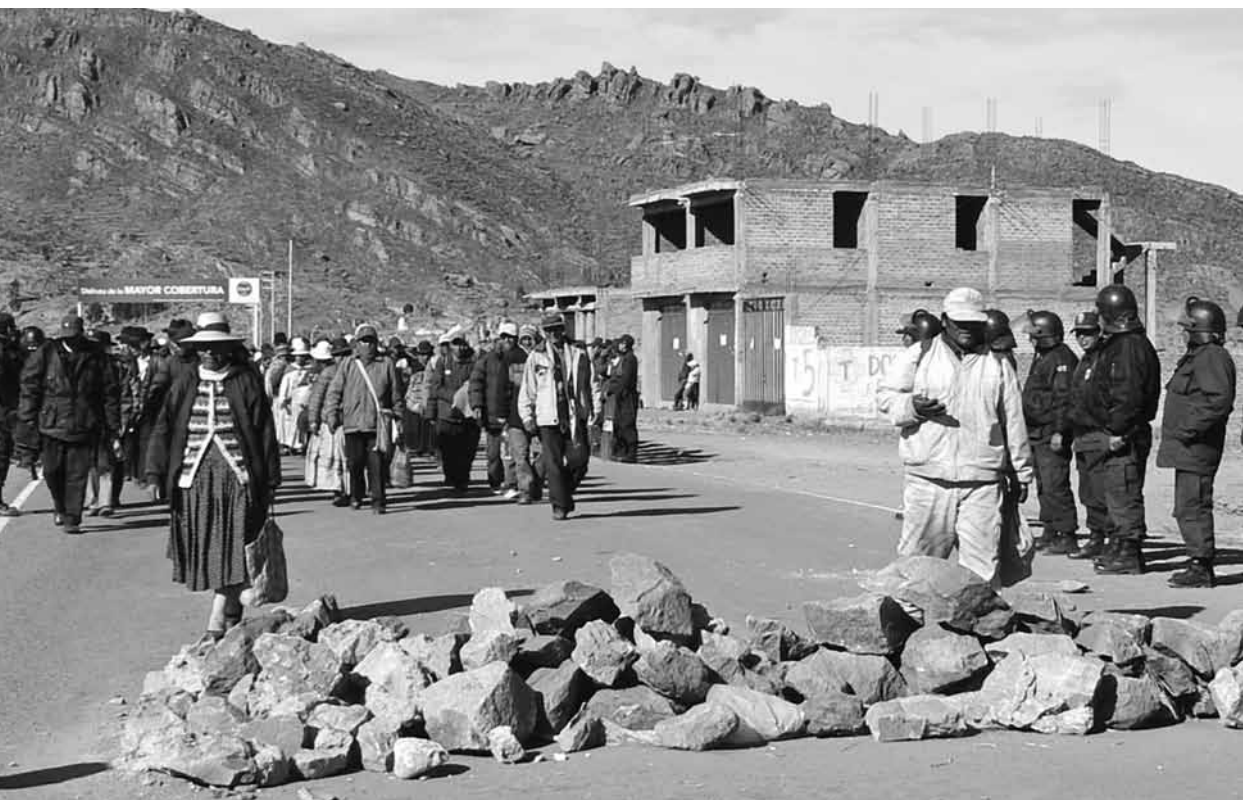
Archivo Quehacer

gobierno para su ejecución. Sobre todo, llamó la atención sobre la capacidad de los gobiernos regionales para dar un uso productivo y sostenible a la renta generada por la actividad minera. Sacó a la luz también la relación entre la generación de dicha renta, su inversión y los niveles de conflictividad social.

Igualmente, se empieza a conocer más acerca de los aportes directos entregados u orientados a las comunidades que forman parte de la denominada responsabilidad social de la empresa. Se trata de los fondos acordados de manera bilateral entre las empresas y las comunidades, los programas de empleo local, los programas de proveedores y compras

locales, el financiamiento de programas y proyectos de desarrollo a nivel local/comunal, el apoyo en servicios de carácter social (salud, educación, nutrición, etc.), entre otros.

La presencia de la actividad extractiva en el Perú, particularmente minera, aquella que convoca grandes inversiones corporativas, el desarrollo de yacimientos fundamentalmente de tajo abierto y que requiere de significativas porciones de terreno y el uso de cantidades importantes de agua, tiene como partida de nacimiento las reformas estructurales realizadas durante el primer gobierno de Alberto Fujimori, continuadas en su segundo período. Veinte años a lo largo de los



*Los crecientes conflictos sociales producidos por la actividad minera han generado una ola de estudios, pero aún no se ha encontrado una solución satisfactoria.*

cuales se ha ido conociendo los alcances de la industria minera y sus impactos en múltiples dimensiones.

Pero es necesario saber más, no por un afán enciclopédico, sino por la necesidad de prevenir los impactos negativos y potenciar los positivos. Con la información y conocimiento alcanzados hasta el momento, se han ido configurando varios “sentidos comunes” que sería bueno poner a contraluz a fin de avanzar en profundidad y dimensión. Por ejemplo, el hecho de que las cifras de inversión y generación de renta sean significativas no debería llevarnos a concluir que los impactos derivados de estas sean

necesariamente siempre positivos; es preciso considerar constantemente las llamadas externalidades negativas. En este punto, se ha abierto un interesante debate sobre la “maldición de los recursos naturales”, la “enfermedad holandesa”, que tiene que ver con los efectos del sobredimensionamiento de un sector de la economía frente al entumecimiento de otros, y la no creación de una estructura económica diversificada que pueda hacer frente a un eventual choque externo como la caída de los precios de los metales.

En tal sentido, en el campo macroeconómico, pensamos que se requiere conocer con mayor nivel de profundidad los

eslabonamientos que crea la minería a nivel nacional, regional y local. ¿Qué tanto la actividad extractiva “arrastra” (atrás y adelante) a distintos sectores productivos y de servicios? Así, el dato del aporte del sector minero al producto bruto interno (PBI) puede adquirir distinta dimensión. Sería interesante también saber cuál es el impacto de la minería en la configuración del mercado laboral. Las estadísticas indican que su aporte al empleo directo no es tan significativo como el de otros sectores. ¿Cómo y cuánto empleo crea la minería a nivel local, regional, y de manera agregada, a nivel nacional? De hecho, el tema del empleo viene asociado al de los ingresos. Un estudio reciente encargado por la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) al Instituto Peruano de Economía (IPE), basado en la tabla de insumo producto elaborada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) con información del año 2007, revela que por cada 1 000 millones de dólares de exportaciones mineras adicionales se producen 1 470 millones dólares de PBI adicional, del cual poco más de la mitad se genera fuera del sector minero. El mismo incremento en las exportaciones crearía 78 156 puestos de trabajo, 90% de estos fuera del sector minero. En otras palabras, por cada empleo creado dentro del sector minero, se crean nueve en los demás sectores.<sup>3</sup>

3 IPE, *Efecto de la minería sobre el empleo, el producto y la recaudación en el Perú*. Lima: SNMPE, 2012.

4 Véase GRADE, *Recursos naturales y desarrollo rural*. Lima: GRADE, 2012; y Díez, Alejandro (ed.), *Tensiones y transformaciones en comunidades campesinas*. Lima: CISEPA-PUCP, 2013.

En lo que respecta a los impactos locales, hay todavía bastante por indagar. Existe un “sentido común” errado que asume que, de instalarse una operación minera, todo lo demás consiste solo en usar la renta generada de manera eficiente y eficaz. Se requiere mayor conocimiento sobre las capacidades institucionales de los gobiernos locales y regionales en las zonas con presencia minera: calidad del recurso humano y de la infraestructura de apoyo para la gestión de los recursos, capacidades de gerencia, estructuras de costos asociadas a lo que sería una óptima gestión de la renta minera, e impactos (sociales, económicos, políticos, institucionales) de la ejecución de la renta minera.

En general, se necesita saber más sobre los cambios sociales producidos por la actividad extractiva en una localidad dependiendo de su permanencia y alcance; los cambios operados a distintos niveles en las comunidades, por ejemplo, la inflación producida por la creación de nuevos mercados laborales y el incremento del ingreso por la vía del empleo y la economía de servicios que se activa en zonas de presencia minera; los cambios en los sistemas de autoridad y poder dentro de las propias comunidades y a nivel distrital, provincial y regional.<sup>4</sup>

Este es una suerte de inventario somero de lo que faltaría investigar. Este conocimiento permitirá contar con referentes clave para mejorar las estrategias de intervención a distintas escalas, el diseño de políticas, las decisiones de los actores y avanzar en la construcción de la sostenibilidad, en el marco de una nueva relación entre actividad extractiva, comunidades locales y el país en su conjunto. ■