



*El poeta mexicano Octavio Paz entendía al Estado mexicano de bienestar como un animal enorme.*  
(Foto: eluniversal.com.co)

## *El nuevo ogro filantrópico*

**FRANCISCO DURAND\***

**E**l mexicano Octavio Paz acuñó el término “ogro filantrópico” en un ensayo publicado en 1978 en la revista *Vuelta*. El pensador liberal Paz fue uno de los críticos más duros del PRI mexicano y el Estado populista “monstruoso”. Poco después, en la crisis de la deuda externa mexicana de 1982, el viejo ogro filantrópico estaba agonizante y terminó siendo derrotado, achicado. Siguiendo la doctrina anti Estado, pro mercado, y la política del *shock*, los neoliberales redujeron sistemática e interesadamente las propiedades del Estado y traspasaron a privados muchos de sus poderes, mientras en paralelo creció el poder de las corporaciones. En el Perú, este proceso continúa ininterrumpidamente desde 1990. Es uno de los países donde las corporaciones privadas han crecido en tamaño como poder económico y vienen asumiendo roles sociales que antes nunca tuvieron. Debido al avance incontenible del antiestatismo, constatamos conternados que está surgiendo un nuevo ogro filantrópico, uno privado, algo que Paz ignoró o no pudo imaginar. Lo mismo sucede con los intelectuales peruanos liberales como Hernando de Soto y Mario Vargas Llosa, o los economistas neoliberales como Roberto Abusada.

En este artículo argumentamos y documentamos este fenómeno en el caso de la minería moderna formal. ¿La razón? Gracias a un Estado disminuido y permisivo como el peruano, los enclaves mineros vienen asumiendo más funciones, a veces para evitar pagar impuestos, a veces porque se ven forzados

a hacer obra social (como el viejo Estado populista). Su enorme poder económico, sus influencias políticas, y sobre todo las nuevas funciones sociales que asumen, han convertido a los modernos enclaves mineros en el centro gravitacional de la vida de los pueblos aledaños a los yacimientos mineros. Es un poder excesivo, uno que tiene serias consecuencias.

## LIBERALISMO Y BENEFICIARIOS

El objetivo de los neoliberales que organizaron el ataque al Estado populista no solo era librarse del sistema de controles y subsidios estatales (fiscalmente insostenibles en la crisis financiera), sino también lograr el traspaso masivo de propiedades y funciones del Estado al sector privado para que reinara como forma de propiedad sin competencia ni amenaza alguna. El traspaso se justificó con el argumento (relativamente cierto) de que, a diferencia del Estado, el “sector privado” es una entidad eficiente, moderna y honesta (que no está comprobado).

Bajo ese supuesto, los neoliberales no pensaron en nada mejor que vender la mayoría de los enormes y variados activos estatales a los privados, organizando varias olas de privatización de empresas del Estado. Al mismo tiempo, comenzaron a pasarle funciones estatales a privados en la forma de autorizaciones y concesiones en aeropuertos, puertos, cementerios y, sobre todo (la joya de la corona), los fondos de pensiones. El objetivo neoliberal del Estado minimalista (que seguía siendo caracterizado como ineficiente y deshonesto aun cuando quienes lo conducían eran los neoliberales) siguió avanzando. Hoy en día el proceso sigue

\* Sociólogo por la PUCP. Especialista en grupos empresariales de América Latina. Su último libro es *Los Romero: fe, fama y fortuna*.

incontenible a pesar de los grandes episodios de protesta como el Arequipazo del 2002, el Baguazo del 2009 y el Congazo del 2011. A las empresas privadas también se las autoriza a usar recursos públicos (impuestos, avales, fondos) para establecer “asociaciones público privadas” de modo que puedan, bajo diversas fórmulas asociativas, hacer carreteras, postas médicas, parques, locales comunales, puentes, caminos, escuelas. Cabe advertir que gracias a una preferencia por la forma privada de propiedad que el Estado auspicia, gran cantidad de propiedades comunales están pasando a paso acelerado a privados. Es parte de esta gran ofensiva.

En suma, se está privatizando todo lo privatizable, propiedades y funciones. Si estas funciones sociales nuevas estuvieran siendo desempeñadas por cientos de empresas, el problema no sería tan grave, pero sabemos que los principales beneficiarios son las doscientas empresas y grupos más grandes del país. Esta privatización de empresas y funciones estatales trae desequilibrios por el gran poder que concentran. A diferencia de lo público, lo privado solo atiende aquello que le da lucro directa o indirectamente, y hay actividades que funcionan mal con base en el lucro: educación y salud, por ejemplo. Pero cuando lo privado es manejado por corporaciones, por gigantes con cada vez mayor poder de mercado, el problema se agrava considerablemente. Y cuando a este nuevo ogro le da por presentarse como filantrópico, peor todavía.

### TRES VÍAS

Empecemos por el detalle del gasto y luego sigamos con una reflexión más general.

Los enclaves en el Perú realizan obras por tres vías: (i) programas de responsabilidad social y ambiental ejecutados por la empresa o por fundaciones, o en asociación con ONG y organismos públicos, y obras encargadas al enclave o sus fundaciones por acuerdos con comunidades, previa negociación de la distribución de recursos a nivel local; (ii) obras voluntarias como contribución extraordinaria acordada con el Estado para evitar un impuesto especial; (iii) obras obligatorias hechas con recursos correspondientes al impuesto a la renta que dejan de ir al Estado (y por medio del sistema de asociaciones público privadas, el nuevo invento privatizador que empieza el 2014).

En el primer caso, la minería formal ha venido incrementando considerablemente su inversión social según se puede ver en la tabla 1. El 2007 invirtió S/.199 millones, cifra que aumentó a S/.753 millones el 2012. El principal rubro de inversiones sociales el 2012 fue en “empleo local” (27%), seguido de “economía local” (26%), que comprenden un poco más de la mitad. Continúan el rubro de “infraestructura” (15%), “educación” (15%), “gestión ambiental” (6%) y “desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de gestión de instituciones locales” (6%). Los tres últimos rubros de inversión social son “salud” (2%), “promoción de la cultura” (2%) y nutrición (1%). No se puede estimar el impacto de estos programas en la medida que no existen evaluaciones de impacto independientes. Sin embargo, es interesante notar el amplio campo de acción social corporativa que incluye empleos, infraestructura, necesidades básicas, cultura, medio

**Tabla 1. Inversión social de RSE de las mineras 2007-2013**  
(millones de soles)

Inversión social	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de gestión de instituciones locales	8 088 495	7 283 167	11 011 221	12 290 507	17 328 578	43 974 851	41 880 051
Economía local	36 516 765	58 409 331	44 291 463	51 741 288	76 732 598	193 680 612	120 467 104
Educación	30 512 794	40 560 740	22 939 518	27 901 306	34 931 680	111 169 657	44 918 285
Empleo local	24 070 367	62 577 734	39 316 967	78 318 140	117 426 236	207 346 743	109 779 743
Gestión ambiental	24 549 563	18 506 279	21 726 737	9 842 443	27 414 511	47 692 191	19 418 892
Infraestructura básica	58 646 937	84 935 755	50 601 815	51 807 461	92 782 854	114 033 211	101 335 412
Nutrición	5 166 729	4 170 997	3 914 145	6 653 468	6 842 538	6 857 100	7 417 657
Promoción de la cultura	3 983 671	4 451 711	4 486 966	6 615 284	8 386 100	11 821 146	9 783 363
Salud	8 064 024	10 862 212	9 234 304	10 508 803	10 078 961	16 802 223	21 464 013
Total general	199 599 345	291 757 926	207 523 136	255 678 700	391 924 056	753 377 734	476 464 520

Fuente: MINEM. Elaboración: Gustavo Ávila, Propuesta Ciudadana.

ambiente y desarrollo institucional local. Las prioridades de gasto muestran una gran preocupación por dar empleo (dado que las minas generan poco empleo directo) y modernizar la economía local para “transformar” a los locales en “emprendedores”. La inversión propiamente institucional es pequeña.

En el segundo caso el aporte se explica por acuerdos con el Estado para evitar un impuesto especial a las sobreganancias mineras durante la bonanza. El 2006, los mineros propusieron al gobierno de García un gasto voluntario definido como Programa de Solidaridad con el Pueblo, más conocido como el Óbolo Minero. Su efecto fue limitado y tardío. Siete grandes enclaves mineros (Cerro Verde, Barrick, Southern, Shougan, Yanacocha, Antamina y Tintaya) contribuyeron con US\$1 370 millones entre el 2006 y el 2009. La tabla 2 desglosa la contribución por empresa.

**Tabla 2. Utilidades netas e inversión del Óbolo Minero**  
(millones de dólares)

Enclave	2005	2006	2007	Óbolo 2007
Cerro Verde	235	445	805	17
Barrick	189	420	491	8
Southern Perú	910	1 274	1 415	17
Shougan	69	71	92	1
Yanacocha	535	568	244	22
Antamina	862	1 628	1 620	65
Tintaya	78	136	208	14
Total	2 879	4 540	4 875	144

Fuente: Humberto Campodónico (con datos de CONASEV, MEM y los estados financieros de las empresas), “Solo se invirtió el 34% del Óbolo Minero”, *La República*, 7 de marzo del 2014, p. 12.

El detalle y las limitaciones de la iniciativa han sido explicados por Humberto Campodónico:

El óbolo equivale al 3% de las utilidades de las empresas de la gran minería y



*Las protestas contra empresas privadas obligan a las autoridades locales a tomar en cuenta la voz de los ciudadanos. (Foto: celendinlibre.com.pe)*

montos algo más reducidos para la mediana minería. Quedaron excluidas del óbolo las empresas que pagan la regalía minera, que tiene un monto similar (3%). Dice el Informe 09 que seis empresas han aportado S/.1 217 millones (US\$ 405 millones), lo que equivale al 89% del total depositado. Estas son Antamina, Cerro Verde, Yanacocha, Southern, Tintaya y Barrick, con montos de 495, 226, 151, 144, 111 y 90 millones de soles respectivamente. El 11% restante corresponde a la mediana minería. Los sectores donde el óbolo ha avanzado más, tanto a nivel del Fondo Local como del Regional, son Educación e Infraestructura con S/.406 millones de inversión ejecutada, lo que representa el 30% del total del monto depositado. El resto se destinó a Salud, Nutrición, Desarrollo y Fortalecimiento de Capacidades y Actividades Productivas.

Cabe señalar que, a pesar del supuesto asumido de que la gran empresa es eficiente y rápida, las obras ejecutadas solo habían utilizado el 34% del fondo a esa fecha, indicando que tardaron en hacerlo. Una evaluación posterior daba cuenta de que solo se realizó el 70% de las inversiones sociales prometidas y que solo se hizo un estudio de impacto en dos de los casos.

En el tercer caso tenemos datos del programa Obras por Impuestos. La estrategia arriba comentada de evitar recolectar impuestos y ampliar los roles extraeconómicos de los enclaves mineros fue reforzada el 2008 al aprobarse la Ley de Obras por Impuestos, que autoriza a usar las retenciones de impuesto para obras de salud, educación, agua, saneamiento, infraestructura de diverso tipo, limpieza,

riego, energía, comunicaciones, turismo y hasta esparcimiento.

El total de la inversión entre el 2009 y el 2012 alcanza la cifra de S/. 8 119 millones. En el caso de las mineras, la contribución es la que muestra la tabla 3.

### MÁS ALLÁ DEL OBRISMO PRIVADO

El Óbolo Minero del 2006, Obras por Impuestos del 2008, la adopción de impuestos especiales el 2011 (que terminó generando ingresos menores a los calculados inicialmente por el gobierno entrante de Humala), como las más recientes asociaciones público privadas del 2014, sugieren una alta capacidad política de los enclaves para “dictar” políticas públicas en condiciones de “captura del Estado”. Es decir, son reveladoras de niveles altos y permanentes de influencia política, al punto de considerarse que copan al Estado. Dado que esta es la lógica vigente, es

interesante anotar la voluntad expansiva de las corporaciones en el área social. Las normas les permiten un mecanismo más acentuado de intervención privada en asuntos sociales y en obras de infraestructura que refuerza los poderes de los enclaves mineros a nivel regional y sobre todo local.

En este período de debates tributarios, los enclaves han logrado asegurar altos niveles de rentabilidad, cuyas cifras son más impresionantes que las de inversión social, lo cual sugiere que han conseguido sus grandes objetivos. Las utilidades netas entre el 2005 y el 2010 de los cinco enclaves mineros más grandes (Cerro Verde, Barrick, Southern, Yanacocha y Antamina) pasaron de US\$2 731 millones el 2005 a US\$4 335 millones el 2006, US\$4 574 millones el 2007, US\$4 132 millones el 2008, US\$3 777 millones el 2009 y US\$4 508 millones el 2010, un total de US\$24 057 millones en seis años. Esta lógica de por sí revela relaciones de poder donde los enclaves pueden moldear o hacer que el Estado reaccione a su favor (en la medida que gozan de acceso e influencia en asuntos económicos y aseguran altos niveles de ganancia), más no los pueblos y comunidades que van a ser o son afectados por su presencia, y al mismo tiempo asegurarse muy altos niveles de ganancia.

La dinámica empieza cuando los grandes inversionistas en Lima se reúnen con el Presidente y los ministros, y se les otorgan concesiones y garantías. Es así como comienzan los proyectos de inversión, de los cuales se enteran las comunidades locales ex post, cuando se inician los procesos de consulta y se comienzan a hacer los estudios de impacto ambiental. Las

**Tabla 3. Fondos utilizados por las empresas mineras en el programa Obras por Inversión 2009-2014 (millones de soles)**

Enclave	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (a marzo 10)	Total
Southern	-	-	160,3	15,5	75,2	113,1	364,2
Volcan	-	-	11,3	23,5	41,8	-	76,7
Barrick	-	-	-	6,8	7,4	18,1	32,3
Antamina	-	-	-	-	10,6	8,6	19,3
Goldfields	-	-	-	-	-	18,5	18,5
Poderosa	-	-	-	-	13,3	-	13,3
Milpo	-	-	-	-	9,9	-	9,9
Tintaya	-	-	-	-	-	3,0	3,0
La Zanja	-	-	-	-	0,4	-	0,4

Elaboración propia. Fuente: [www.proinversion.gob.pe](http://www.proinversion.gob.pe)



*La industria minera es capaz de remover sociedades enteras con su poder económico. (Foto: yanacocha.com)*

consultas generalmente están precedidas de campañas de divulgación y convencimiento empresariales, de búsqueda de apoyo político y, de encontrar resistencias, son identificadas por sus expertos o las consultoras que contratan para tal fin. La política y el poder están presentes en este proceso. Cuando ocurren las resistencias, se intensifica su presencia, y sus acciones comienzan a realizarse sobre la base de un diagnóstico político local, identificando amigos y enemigos y tratando de convencer a los neutrales o indecisos. De pronto los pueblos y comunidades ven entrar en acción esta impresionante maquinaria que anuncia grandes cambios y que, para bien o para mal, la vida no vuelve a ser la misma porque la altera profundamente. Por regla general, se prometen grandes beneficios y luego, si logran obtener la licencia social para operar, el proyecto

minero inicia sus operaciones, lo que va a determinar un patrón de relaciones entre el gran enclave y las pequeñas comunidades afectadas o impactadas en el cual el poder se concentra en el enclave, que lo ejerce en todos sentidos.

El territorio concedido por el Estado central a las industrias extractivas es considerable y conlleva la posibilidad de que organicen el territorio y decidan sobre su entorno, aspecto que preocupa a quienes consideran que es una nueva forma de intrusión. Hacia el 2012, el Estado concesionó veintitrés millones de hectáreas a empresas mineras, extensión que representa 17% de la superficie nacional, estando concentradas principalmente en la sierra y en menor medida en la selva. En varios departamentos las concesiones representan porciones sustantivas del territorio regional: 23% en Cusco, 27% en

Junín, 32% en Piura, 45% en Cajamarca y 64% en Apurímac.<sup>1</sup>

Estas concesiones operan con frecuencia superpuestas o al lado de comunidades campesinas (sierra) e indígenas (selva) del Perú, donde la presencia del gran capital privado formal acelera su descomposición como antigua forma de posesión y vida social. Este proceso cobra mayor dinamismo con la aparición de empresas extractivas informales e ilegales (minería de oro y plata, madera) dirigidas por nacionales, que extienden a su manera el reino del sector privado, pero transgrediendo normas y con un muy alto nivel de contaminación en el caso de las operaciones a cielo abierto.

Como resultado de esta presencia masiva y generalizada de las corporaciones, emana la cuestión del poder (manejo de recursos materiales, acceso e influencia e impactos socioambientales y fiscales diferenciados) obtenido por los nuevos enclaves en los territorios donde operan y en relación al Estado. Esta desigualdad termina acentuándose con la tendencia de las mineras formales a realizar todo tipo de obras sociales solo en los territorios donde operan. En realidad, el pago del canon ha generado sobre todo gastos en infraestructura y oportunidades para la corrupción, más que contribuir al desarrollo institucional. Tampoco el Estado ha impulsado el desarrollo institucional

1 Las concesiones petroleras representan una superficie de 658 000 km<sup>2</sup> de zonas de selva. En ambos casos, la principal fuente de inversión es extranjera. En cuanto a las madereras, se concesionaron siete millones de hectáreas de la Amazonía, actividad en la que existe una mayor participación del capital nacional. Asimismo, se han otorgado concesiones en la selva para palma y cacao al Grupo Romero y se ha reconcentrado fuertemente la tierra de la costa en pocas manos en grandes agroindustrias.

y ahora los enclaves, aprovechando esta debilidad, quieren tomar su lugar. El estudio de John Crabtree, "Funding Local Government: Use (and Abuse) of Peru's Cannon System", publicado en el *Bulletin of Latin American Research* (vol. 33, n.º 4, 2014, pp. 452-467), concluye que, dados los problemas que enfrenta el canon en el caso del Cusco, habría que considerar reformarlo y que el cambio realmente no debe "llegar por edictos desde arriba sino por el creciente incremento de la organización popular". Igual debería suceder con el gasto social e infraestructura que ahora determinan los enclaves mineros y las corporaciones sin consultar a nadie y sin que realmente sepamos qué impacto tienen porque no existen evaluaciones independientes.

Solo contamos con las estadísticas de gasto que acá hemos expuesto. Pero lo cierto es que no es la comunidad sino los enclaves los que vienen fortaleciéndose. Aunque se habla de "gobernanza" en el sentido de gestión de políticas "compartida" y de "desarrollo sostenible", en la práctica no se estaría dando ni una ni otro al constatarse un divorcio entre el discurso y la realidad. Es tan fuerte esta tendencia del enclave a "hacer de todo" que se puede afirmar que actúa como un nuevo ogro filantrópico. Nos dicen y repiten que debería ser aceptado por ser "eficiente y honesto", pero no hay prueba de ello y no se nos permite obtener la información en detalle de sus múltiples formas de inversión social. Sea como fuere, lo cierto es que impactan profundamente en la vida de las comunidades y pueblos donde se insertan. Son un nuevo centro de poder y todos alrededor de él están empequeñeciéndose. ■