

Minería y sus entornos sociales. Lo que hay por saber

César Bedoya G¹. Liz Puma Almanza²

En artículos anteriores hemos llamado la atención sobre el conocimiento que se viene produciendo y acumulando respecto a 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 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 de manera importante es en la investigación alrededor de la conflictividad denominada socio ambiental. Dicha categoría, considera a los conflictos sociales alrededor de la disputa por uso, manejo y control de los recursos naturales que se da 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 el abordaje de este fenómeno social, ha venido de distintos campos como la antropología, la sociología, la economía, la ciencia política y lo que podríamos llamar la conflictología³.

Un tema que de manera interesante se está abriendo es el de los mecanismos de abordaje de conflictos; en particular el de las Mesas de Diálogo. A lo largo de estas últimas décadas, se han constituido como uno de los instrumentos para abordar conflictos desde el Estado, pero también como iniciativa de los propios implicados en la situación de conflicto. Instaladas en la mayoría de casos en situaciones de crisis, sin haber cimentado previamente las condiciones necesarias para llevarlas a cabo y tratar de asegurar desde el principio su efectividad; más bien, al ser instituidas sobre la marcha, casi improvisando, se ha contribuido a la pérdida de credibilidad de estos espacios. El origen de las mesas de diálogo coincide con la restauración de la democracia, en el año 2001, surgen como

¹ Sociólogo. Consultor asociado de ProDiálogo.

² Socióloga. Actualmente cursa la Maestría en Ciencia Política y Gobierno en la PUCP. Consultora de ProDiálogo.

³ 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.

parte de la búsqueda de salidas a los altos niveles de conflictividad en un contexto caracterizado por la baja institucionalidad política y estructuras de intermediación ausentes o deslegitimadas. Tienen como propósito, crear un clima de confianza entre los actores, conocer sus necesidades e intereses y arribar a acuerdos beneficiosos para las partes. Entre las que se suelen instalar para abordar situaciones de conflicto están: **Las mesas de diálogo**, establecidas como un espacio político donde confluyen los protagonistas del conflicto para solucionar los asuntos conflictivos, conformadas generalmente cuando un conflicto se encuentra en su etapa de crisis, su constitución se ha venido formalizando por decisiones del Gobierno, a través de Resoluciones Ministeriales, que establecen su formación, integrantes, funciones y plazos de duración. **Las mesas técnicas**, integradas generalmente por técnicos y especialistas, y tienen como objetivo formular alternativas a los problemas que originaron el conflicto o que son fuente potencial para su desencadenamiento, generalmente su constitución deriva como acuerdo de la mesa de diálogo. **Las mesas de desarrollo**, vinculadas a la estrategia de prevención del conflicto, impulsadas para dar sostenibilidad y monitoreo de los acuerdos arribados, se plantean ante la identificación de las limitaciones que tienen las mesas de diálogo. Pueden participar, líderes sociales, autoridades, funcionarios, técnicos, entre otros a decisión de las partes. Su objetivo es estudiar la problemática de un determinado ámbito, discutir soluciones, canalizar inversiones o intervenciones del Estado y aportes de las empresas privadas. Se desarrolla en el marco de una perspectiva de desarrollo integral que aborde los problemas de fondo, trascendiendo a los temas de coyuntura⁴.

Otro ámbito en el que se tiene también conocimiento de primera mano es el referido al propio sector, sus actuales características, condiciones de desarrollo, potencialidades, proyecciones e impacto en el contexto macro de la economía nacional. Se sabe; por ejemplo, que el Perú, en los últimos veinte años se ha constituido en uno de los principales países productores minero en el mundo; que es uno de los principales destinos de la inversión minera mundial, estando actualmente dentro de los llamados “Top 5” de la inversión en exploración minera. De hecho, somos el sexto país productor de oro a nivel mundial; segundo productor de plata; segundo productor de cobre y segundo productor de zinc. Otros datos significativos sobre el sector es que aporta más del 60% de

⁴ Ver al respecto: PCM-ONDS Willaqniki No.5 “Mesas de Diálogo, mesas de desarrollo y conflictos sociales en el Perú”. Lima. Abril. 2013.

las exportaciones de nuestra economía y 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, hierro y estaño. Se sabe también que el casi el 30% de la recaudación total del impuesto a la renta proviene del sector minero; más del 77% de la recaudación del sector minero deriva del impuesto a la renta y que en promedio, el 12% de ingresos corrientes del gobierno provienen de la minería. En términos generales se puede decir, que en los últimos años, la minería viene siendo un sector importante en la economía nacional.

Otro tema alrededor del cual también se viene generando interesante información y conocimiento está relacionado con la renta minera y sus impactos a nivel regional. Como se sabe, los aportes del sector, entregados a través del Estado son: los derechos de vigencia y penalidad; canon minero (proveniente del pago del impuesto a la renta); las regalías mineras; aranceles; Fondoempleo; en su momento el aporte voluntario. En cuanto al canon minero, entre 1996 y el 2011, el aporte bordeó los 9 mil millones de dólares; las regalías, entre el 2005 y el 2011, llegaron a los 1,200 millos de dólares y el aporte voluntario, vigente entre el 2007 y el 2011, fue de 846 millones de dólares.

El aporte generado por la minería hizo visible un conjunto de temas importantes; por el ejemplo el de la capacidad de gestión del gobierno para su ejecución. Sobre todo, llamó la atención la capacidad de los gobiernos regionales para darle uso productivo y sostenible a esta 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. Además de la renta minera canalizada a través del Estado, también se empieza a conocer más de los aportes directos entregados u orientados a las comunidades de manera directa. Aportes que son conocidos como parte de la denominada responsabilidad social de la empresa. Están 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.).

La presencia extractiva en el Perú, particularmente minera, como la conocemos actualmente, aquella que convoca grandes inversiones de carácter corporativo, 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 del Ing. Alberto Fujimori y continuadas en su segundo período. Veinte años a través de los cuales se ha ido conociendo los alcances de la industria minera y sus impactos en múltiples dimensiones.

Con todo, se necesita conocer más. No por un afán de saber enciclopédico, sino por la necesidad de manejar conocimiento que sirva para prevenir impactos negativos y para potenciar impactos positivos. Con la información y conocimiento con el que se cuenta sobre las condiciones del sector minero y sus proyecciones, pensamos que se ha venido configurando varios “sentidos comunes” los que sería bueno poner a contra luz, con el simple afán de avanzar más en profundidad y dimensión. Por ejemplo, el hecho que las cifras de inversión, de generación de renta sean significativas no nos debería llevar, por defecto, a concluir que los impactos derivados de estas sean necesariamente siempre positivos, es preciso considerar las llamadas externalidades negativas constantemente. En este punto, se ha abierto el interesante debate sobre la llamada “maldición de los recursos naturales”, la denominada “enfermedad holandesa”, que tiene que ver, en términos generales con los efectos que se generan a partir del sobredimensionamiento de un sector de la economía y el entumecimiento de otros, no generándose necesariamente una estructura económica diversificada, que pueda hacer frente a un eventual shock externo, como son la caída de los precios de los metales.

En tal sentido, en el campo macroeconómico, pensamos que, entre otras cosas, hay que conocer con mayor nivel de profundidad el esquema de eslabonamientos internos que genera 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, por ejemplo, el dato del aporte del sector minero al PBI puede adquirir distinta dimensión. Sería también interesante saber el impacto de la minería en términos de configuración del mercado laboral. Las estadísticas indican que el aporte en términos de empleo directo, de la minería, no es tan significativo respecto a otros sectores. Cómo y cuánto es el empleo generado por la minería a nivel local, regional y de manera agregada a nivel nacional. De hecho el tema del empleo viene asociado al de ingresos. Un estudio reciente encargado por la Sociedad Nacional de Minería Petróleo y Energía al Instituto Peruano de Economía,

sobre la base de una Tabla Insumo Producto, realizada por el INEI, con base de información del 2007, revela, entre otras cosas, datos como que de cada US\$ 1,000 millones de exportaciones mineras adicionales se genera US\$ 1,470 millones de PBI adicional, del cual poco más de la mitad se genera fuera del sector minero. El mismo incremento en las exportaciones generaría 78,156 puestos de trabajo, de los cuales el 90% se darían fuera del sector minero; en otros términos, de cada empleo generado dentro del sector minero, se generan nueve en los demás sectores⁵.

A nivel de impactos locales hay todavía bastante por indagar. Nuevamente, pensamos que se crea un “sentido común” errado por solamente asumir que de instalarse una operación minera, dada la renta generada, todo lo demás tendrá que ver con usar dicha renta de manera eficiente y eficaz. Necesitamos saber más sobre las capacidades institucionales de los gobiernos locales y regionales, en zonas de presencia minera: calidad del recurso humano, calidad 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; los impactos en distintas dimensiones (sociales, económicas, políticas, institucionales) de la ejecución de la renta minera.

En términos generales se necesita saber más sobre los cambios sociales generados por la presencia de la actividad extractiva en una localidad, dependiendo el tiempo de su permanencia y alcance de la misma, lograr detectar, a nivel de comunidades los cambios e impactos operados a distintos niveles; por ejemplo, el tema de la inflación generada a nivel local por la generación 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. Cambios institucionales, a nivel de sistemas de autoridad y poder, tanto dentro de las propias comunidades, como a nivel distrital, provincial y regional⁶.

Este es una suerte de inventario somero de lo que faltaría por indagar para generar conocimiento en distintos campos, de manera de contar con referentes clave para mejorar estrategias de intervención a distintas escalas, diseño de políticas, decisiones de los actores vinculados y avanzar en construir condiciones de sostenibilidad en el marco de

⁵ SNMPE “Efecto de la minería sobre el empleo, el producto y recaudación en el Perú”. IPE. Lima. 2012.

⁶ Ver: GRADE “Recursos naturales y desarrollo rural”. GRADE. Lima. 2012; Alejandro Diez (Editor) “Tensiones y transformaciones en comunidades campesinas”. CISEPA-PUCP. Lima. 2013.

una nueva relación entre actividad extractiva, comunidades locales y el país en su conjunto.