

AGENDA DESCENTRALISTA

APUNTES EN TORNO
A LA INDUSTRIA EXTRACTIVA
EN EL PERÚ

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA



Centro de Investigación Social y Educación Popular - ALTERNATIVA



Asociación ARARIWA



Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas" - CBC



Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación - CEDEP



Centro Ecuaménico de Promoción y Acción Social - CEDEPAS NORTE



Centro de Estudios para el Desarrollo Regional - CEDER



Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES



Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA



Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - DESCO



Instituto de Estudios Peruanos - IEP



CON EL APOYO DE



AGENDA DESCENTRALISTA Cartilla N° 3 | Marzo 2011

PRESIDENTA DEL DIRECTORIO: **Molvina Zeballos**

COORDINADOR EJECUTIVO: **Javier Azpur**

ELABORACIÓN DE CONTENIDO:

Carlos Monge, Claudia Viale, GustavoÁvila

COORDINACIÓN: **José Carlos Vera**

CORRECCIÓN DE ESTILO: **Juana Iglesias**

Grupo Propuesta Ciudadana

Calle León de la Fuente 110, Lima 17

TELÉFOS.: 6138313, 6138314 TELEFAX: 6138315 | www.propuestaciudadana.org.pe

propuest@desco.org.pe Grupo Propuesta Ciudadana

Diseño e impresión: SINCO editores SAC

Jr. Huaraz 449 - Breña Telf: 433-5974 • sincoeditores@yahoo.com

Hecho en Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2011-04908

INTRODUCCIÓN

Los recursos que provienen del sector extractivo, principalmente el minero e hidrocarburos, han mostrado un crecimiento importante como inesperado. Por ejemplo, solo en el 2007 el sector de la minería e hidrocarburos representó el 35% de los tributos internos recaudados por la SUNAT, el 55% de impuesto a la renta y el 70% del valor total de nuestras exportaciones. Este panorama fue muy distinto al que se registró en el año 2000, donde el sector de la minería e hidrocarburos representó el 13% de los tributos internos, el 12% de impuesto a la renta y el 50% del valor total de nuestras exportaciones.

También hay que agregar que por ley, el Gobierno Central distribuye parte de lo recaudado al sector, bajo el sistema del canon, y estos recursos representaron entre los años 2006 al 2009, poco más de US\$ 5.000 millones de recursos para inversiones de las municipalidades y gobiernos regionales, estimándose que para el 2010 estos recursos alcancen los US\$ 1.700 millones. A esta bonanza de recursos se le conoce como el «boom extractivo». Este escenario ha ocasionado una dependencia por la transferencia de estos recursos. De acuerdo al Boletín de Transparencia Fiscal, las transferencias por canon minero a las municipalidades en el 2000 representaban el 3% del total de transferencias realizadas por el gobierno central. Este porcentaje se elevó en el 2009 a 44%, e incluso en muchas municipalidades de Ancash, Moquegua, Tacna o Piura, este porcentaje está por encima del 70%.

Sin embargo, a la par de dichas cifras económicas, también mencionamos que se suscitaron una serie de conflictos relacionados con la actividad extractiva. Los diversos reportes de la Defensoría del Pueblo dan cuenta de que casi la mitad de los conflictos se explican por la presencia de la actividad extractiva en la zona. A los reclamos por el impacto al medio ambiente que tiene el sector en las regiones se le suma no sólo la poca transparencia que existe, sino además los casi nulos espacios de participación. Distintas iniciativas por aumentar la transparencia e incrementar la participación chocan con el ímpetu de los continuos gobiernos, de Fujimori hasta García, que prefieren velar por la llegada de inversiones que les asegure a futuro importantes recursos fiscales.

LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS EN EL PERÚ

En los últimos años, el ciclo de crecimiento económico del Perú ha tenido en el sector extractivo, específicamente en la actividad minera, a uno de sus principales impulsores. Su aporte se ha concentrado en las exportaciones, en los ingresos tributarios y en las transferencias de las empresas a las regiones productoras por concepto de regalías y en virtud del mecanismo del canon. Así, la recaudación total de tributos internos entre los años 2001 y 2009 se multiplicó por 2,5, pero la de la actividad minera se multiplicó, durante ese periodo, por 17,5. En los últimos cinco años, la actividad minera ha generado más del 60% de las exportaciones y ha aportado, al menos en algún momento, el 25% de los tributos internos, cuando dicho aporte solo era de 4% en el año 2002.

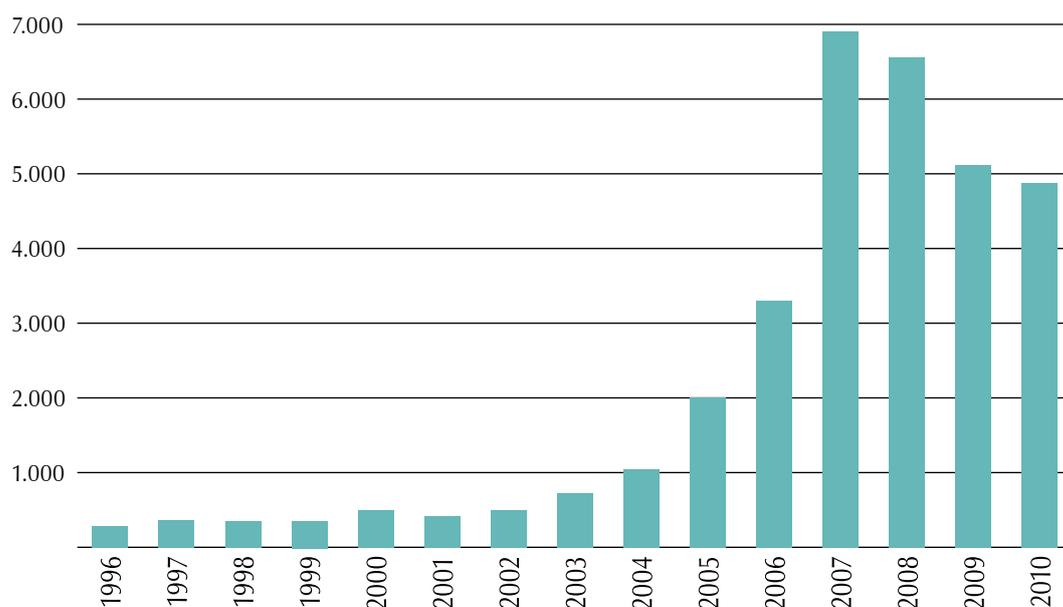
Entre los años 2005 y 2008, la economía peruana tuvo un periodo de bonanza fiscal, en el cual se produjo una descentralización del gasto público de inversiones. Este se vio favorecido por el aumento de las regalías y las transferencias del canon, así como de los recursos del Fondo de Compensación Municipal (Foncomún).¹ Este proceso permitió a los gobiernos regionales y municipalidades contar con crecientes recursos para financiar inversiones.

Por ejemplo, las transferencias por canon minero pasaron de 81 millones de nuevos soles en el año 2001 a 5.157 millones en el 2007, a 4.436 millones en el 2008, a 4.343 millones en el 2009 y a 3.086 millones en el 2010. Las transferencias por la explotación de hidrocarburos a las regiones pasaron de 332 millones de nuevos soles en el año 2001 a 1.313 millones en el 2009. El gráfico que se muestra a continuación permite observar la magnitud del crecimiento en las transferencias. (Gráfico 1).

Las transferencias por canon a las regiones crecieron en una magnitud tal que se convirtieron en la principal fuente de financiamiento de las inversiones en los gobiernos subnacionales. En el año 2009, los recursos del canon financiaron casi el 50% de las inversiones en los gobiernos regionales. En el caso de los gobiernos locales, este porcentaje alcanzó el 60%. Como resultado de este proceso, los gobiernos subnacionales aumentaron su participación en los gastos de inversión pública: en el año

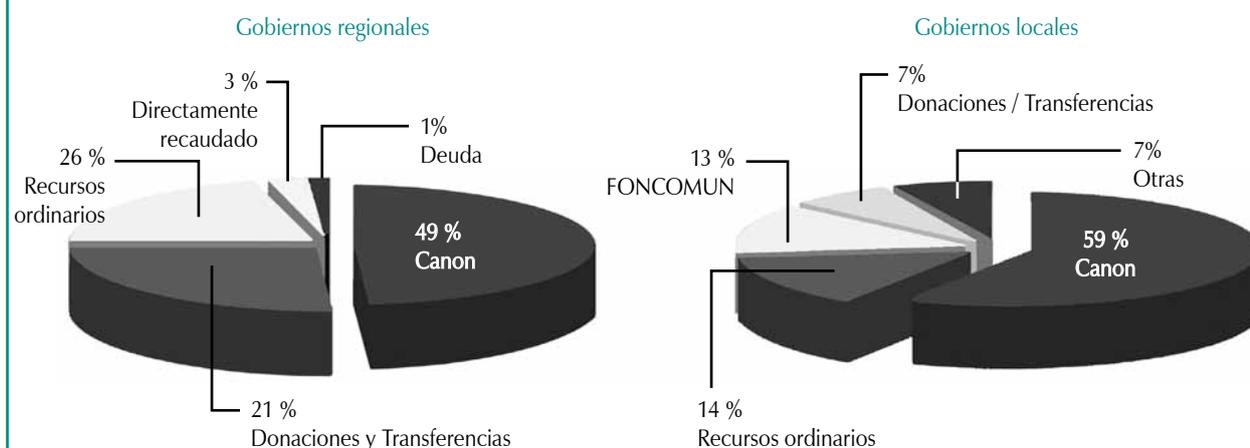
¹ Este fondo transfiere a los gobiernos locales el Impuesto de Promoción Municipal (IPM), que equivale a 2 de los 19 puntos del Impuesto General a las Ventas (IGV).

Gráfico 1. Transferencias por la explotación de recursos naturales (minerales e hidrocarburos) a las regiones (millones de nuevos soles)



Fuente: Transparencia Económica.
Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Gráfico 2. Inversiones por fuente de financiamiento (2009)



Fuente: Transparencia Económica. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

2009, el 74% del gasto de inversión total fue realizado por los gobiernos regionales y municipalidades, cuando este porcentaje apenas alcanzaba el 34% en el 2004. Sin embargo, la fuerte dependencia que la descentralización ha tenido del canon ha beneficiado principalmente a aquellas regiones que cuentan con grandes yacimientos mineros o gasíferos en explotación en sus territorios y se ha concentrado en su interior, en los distritos y provincias productoras (Gráfico 2).

La distribución de la renta entre las empresas y el Estado

En los últimos años, las empresas mineras han obtenido importantes utilidades como producto del incremento de la demanda y de los precios internacionales de las materias primas. Sin embargo, ello no se ha debido a un esfuerzo financiero o tecnológico propio que deba reconocerse. De hecho, se ha estimado que las empresas mineras obtuvieron, en el año 2006, cerca de 10.000 millones de nuevos soles de ganancias extraordinarias y la situación se ha mantenido más o menos igual en los años siguientes.

Frente a esta situación se ha abierto un debate sobre la conveniencia de establecer un impuesto a las sobreganancias. En la actualidad, existe un marco legal caracterizado por contratos de estabilidad tributaria entre el Estado y las empresas, destinados a proteger a estas últimas frente a modificaciones arbitrarias de las condiciones establecidas en sus contratos. No obstante, los Estados, propietarios de los recursos naturales, tienen el derecho

de participar de esa ganancia extraordinaria que resulta de factores aleatorios y ajenos a las propias empresas.

El debate suscitado y el apoyo que la idea generaba en la opinión pública llevaron a que los candidatos a la Presidencia de la República en la campaña del año 2006 asumieran como suya la propuesta. Sin embargo, ya instalado el actual gobierno, las empresas y el Estado negociaron que, en lugar de un impuesto a las sobreganancias, las primeras harían un aporte voluntario y temporal de 500 millones de nuevos soles por año por los siguientes cinco años. Estos recursos serían manejados por las propias empresas y se dirigirían a proyectos de desarrollo social. Evidentemente, su monto no se compara con los 4.500 millones de soles que hubiesen pagado las mencionadas empresas con un impuesto a las sobreganancias del 50%.

La distribución de la renta entre los niveles de gobierno

El mecanismo de distribución del canon antes mencionado prioriza a las zonas productoras y, en el especial, a los distritos donde se ubican las operaciones mineras. Esto hace que los recursos generados se concentren en pocos departamentos e, incluso, a su interior, en las municipalidades distritales donde se encuentran las operaciones mineras. En algunos casos, estas reciben tanto como su respectivo gobierno regional. Evidentemente, se trata de una situación que debe cambiarse, pues, desde la perspectiva de la equidad per cápita o la focalización en las zonas más pobres, genera indudables distorsiones e irra-

Cuadro 1. Transferencias por la explotación de recursos naturales por departamento, según pobreza y población (a setiembre de 2010)

Región	Pobreza (%)	Población	Canon (nuevos soles)	Canon per cápita (nuevos soles por persona)	Canon por pobreza (nuevos soles por persona en situación de pobreza)
Amazonas	58	371.870	117.527	0,3	0,5
Ancash	45	1.047.985	608.970.979	581,1	1.296,6
Apurímac	50	400.058	655.397	1,6	3,3
Arequipa	30	1.131.015	295.781.976	261,5	868,9
Ayacucho	57	603.686	65.821.212	109,0	192,8
Cajamarca	54	1.372.142	342.425.478	249,6	464,6
Callao	26	869.536	3.599.202	4,1	16,1
Cusco	50	1.146.952	754.930.054	658,2	1.327,4
Huancavelica	71	448.396	70.139.313	156,4	219,0
Huánuco	58	753.668	2.984.891	4,0	6,9
Ica	43	699.187	91.063.404	130,2	305,0
Junín	49	1.209.821	76.159.041	63,0	128,8
La Libertad	34	1.598.814	346.841.444	216,9	637,7
Lambayeque	30	1.104.771	151.019	0,1	0,4
Lima	25	8.353.717	127.103.345	15,2	59,7
Loreto	64	489.660	43.696.806	89,2	140,5
Madre de Dios	34	156.478	538.325	3,4	10,2
Moquegua	34	156.478	247.372.474	1.580,9	4.667,1
Pasco	68	271.955	149.769.530	550,7	813,7
Piura	53	1.665.101	175.110.926	105,2	198,7
Puno	53	1.250.491	178.931.291	143,1	270,4
San Martín	59	718.593	483.445	0,7	1,1
Tacna	28	283.968	194.869.662	686,2	2.462,0
Tumbes	48	196.050	51.784.397	264,1	551,5
Ucayali	63	423.626	66.965.957	158,1	251,7

Fuente: Transparencia Económica. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

cionalidades en la asignación de recursos de inversión. (Cuadro 1).

La gestión de los recursos por los gobiernos subnacionales

Como se ha señalado antes, mecanismos redistributivos como el canon y el Foncomún han hecho que —en un escenario de crecimiento económico y aumento del valor de las exportaciones de recursos no renovables— la renta capturada por parte del Estado y la transferida a las regiones, donde se ubican las operaciones extractivas,

haya crecido de manera sustantiva en los últimos años. Sin embargo, este aumento de las rentas a su disposición, así como de las competencias en el marco del proceso de descentralización, no ha venido acompañado de una inversión igualmente sustantiva en el desarrollo de las nuevas capacidades de gestión que estos gobiernos subnacionales necesitan para asumir sus nuevas responsabilidades administrativas y financieras.

En efecto, el cuadro que sigue muestra que los gobiernos regionales de las zonas productoras de minerales e hidrocarburos han aumentado su capacidad de gasto, pero aún están lejos de gastar lo que deberían en relación con los recursos que poseen. De hecho, ni siquiera se han

planteado diseñar mecanismos de gestión financiera para los recursos no invertidos. Por su parte, el gobierno central, que dispone de un préstamo para fortalecimiento

institucional desde el año 2004, recién ha sido capaz de diseñar e iniciar la implementación de un plan nacional de desarrollo de capacidades en el año 2009.

Cuadro 2. Monto de inversión y avance de ejecución de los recursos del canon de los gobiernos regionales (2004-2009) (Millones de nuevos soles)

Año	Gobierno nacional		Gobiernos regionales	
	Monto	Avance de ejecución	Monto	Avance de ejecución
2004	2.733	76%	759	72%
2005	3.141	77%	994	69%
2006	2.883	65%	1.424	55%
2007	3.079	62%	2.093	50%
2008	3.387	54%	2.714	50%
2009	6.788	76%	4.147	58%

Fuente: Transparencia Económica. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Por lo anterior, se hace necesario un real fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos regionales y locales, y del propio gobierno central. Solo así podrán absorber los importantes recursos con que cuentan en la actualidad y transformarlos en verdaderos proyectos de desarrollo, que logren un impacto positivo en la calidad de vida de la población. Esta mejora en las capacidades debe ir acompañada, además, de sólidos mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, que permitan estimar el impacto que tienen el uso de estos recursos.

Asimismo, hay que considerar que estos recursos provienen de la extracción de recursos naturales no renovables, que se agotarán en algún momento. Por eso, la dependencia que puedan presentar las instituciones públicas de estos recursos para financiar sus inversiones es peligrosa. ¿Qué sucederá cuando se agoten estos recursos? ¿Qué otros sectores podrán suplir las transferencias perdidas? ¿Los recursos actuales deben ser orientados a desarrollar otros sectores? ¿Se debe guardar recursos financieros para cuando se agoten los recursos naturales?

El uso de la renta y su impacto en la vida de la gente

La Ley de Canon (ley 27506), promulgada en el año 2002, establece que los recursos por el mencionado concepto deben utilizarse exclusivamente «para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local». Así mismo, señala que el 20% de las transferencias recibidas por los gobiernos regionales se deben entregar a las universida-

des públicas de la región para ser gastado en «inversión en investigación científica y tecnológica que potencien el desarrollo regional».

De acuerdo con la información desagregada por proyectos, publicada en la página web del Ministerio de Economía y Finanzas, aproximadamente el 75% de los recursos de canon se destina a proyectos de infraestructura en transportes y vías urbanas, educación, saneamiento básico y salud, proyectos agropecuarios y electrificación rural. Sin embargo, algunos estudios realizados en los ámbitos tanto regional como local señalan que el gasto de los recursos del canon de la última década, a pesar de su rápido crecimiento, no ha tenido impactos significativos en la reducción de la pobreza regional.

El estudio de Javier Arellano presenta una revisión de los proyectos de infraestructura en que se gastaron los recursos de canon por región y municipio, y también regresiones econométricas para evaluar la relación entre las distintas variables relacionadas con las actividades extractivas (importancia relativa de la minería en la economía, PIB minero per cápita y transferencias de canon minero) y las variables de crecimiento económico, pobreza y niveles educativos. Los resultados señalan que no existe una relación significativa y que, incluso, los municipios que recibieron más transferencias de canon entre los años 2001 y 2007 mostraron un estancamiento en sus indicadores de educación. Por su parte, otro estudio de Akram Esanov, que se concentra en la relación entre la intensidad de la presencia de las extractivas en el PIB regional y la pobreza y desigualdad, sugiere que no existe un impacto de las actividades extractivas sobre la situación de la pobreza y desigualdad regional.

La Iniciativa por la Transparencia en la Industria Extractiva en el Perú

La transparencia y acceso a la información acerca de los pagos que realizan las empresas al Estado, adquiere tanta o más importancia toda vez que buena parte de los ingresos de las entidades públicas —principalmente municipalidades y gobiernos regionales— dependen de los recursos que provienen de las actividades extractivas. Luego de varios años de insistencia, el Plan de Acción de la Comisión EITI Perú concretó el estudio nacional de conciliación de los pagos (tributarios y no tributarios) que realizan las empresas extractivas y de los ingresos que el Estado registra por dichos pagos. Este estudio significa un primer paso, el inicio de un proceso para avanzar hacia una máxima transparencia en el sector, no solo de estos pagos, sino también de la concesión de contratos y los fondos sociales.

Un debate ilustrativo: el destino del gas

Este es un nuevo tema que salta al debate, a propósito de las discusiones en torno al destino del gas de Camisea. Este recurso natural fue descubierto por el Consorcio Shell-Mobil en 1981, pero este descartó su explotación en 1998. Este hecho permitió al Estado peruano hacerse de un recurso natural sin haber invertido un sol. Cuando se retomó el proyecto y se concesionó al consorcio formado por Pluspetrol, Hunt Oil, Repsol, Techpetrol y Sonatrach en el año 2000, fue claro que el gas de ese lote —más barato que el de los otros, pues ya no tenía costos de exploración— debería destinarse íntegramente al mercado interno. Sin embargo, después de negociaciones, más bien opacas, se autorizó al consorcio la exportación de ese gas a mercados más lucrativos, con lo que se dejó de dar la prioridad al mercado interno. En la actualidad, luego de intensas protestas sociales y reclamos políticos, el gobierno ha dado marcha atrás y ha anunciado que ese gas se destinará al mercado interno, con una prioridad específica en el sur del país.

Estas idas y vueltas de nuestras autoridades muestran el grado en que se hallan atrapadas entre la demanda social y empresarial por el mercado interno y los intereses de un puñado de empresarios interesados en la exportación. De hecho, el caso del gas no es único, aunque ciertamente se trata de uno de gran importancia. En general, casos como estos son la expresión de una estrategia más amplia, que se basa en la opción por la exportación sin mayor valor agregado si ello conviene a los inversionistas.

Al respecto, otro caso ilustrativo es el de los fosfatos de Bayóvar, en la provincia de Sechura, en la región Piura. Este proyecto de extracción se concesionó a la gran empresa brasilera Vale do Rio Doce en el año 2005, pero en el contrato, que incluye una planta de concentración del material, una faja transportadora y un puerto, no se incluyó ninguna provisión que estableciera el destino de

la producción, ni que asegurara el abastecimiento del mercado interno que podría utilizar los fosfatos como fertilizantes.

Tampoco se incluyó como parte del proyecto la construcción de una planta de transformación de los fosfatos que permita producir fertilizantes compuestos con otros nutrientes como nitratos y potasio. Esta posibilidad no solo generaría más empleo y encadenamientos con otros sectores que producen los insumos para el procesamiento de los fosfatos, sino, también, un bien con valor agregado, que pudiera venderse en el mercado a un precio diez veces mayor que el de su materia prima.

Encadenamientos hacia adelante y hacia atrás: el debate del contenido local²

El concepto de ‘contenido local’ se refiere a la inclusión de bienes y recursos locales en todas las etapas de la producción de minerales e hidrocarburos. Ello se logra a través de la contratación de mano de obra local y la compra de bienes y servicios del área de influencia de la empresa extractiva. El objetivo de que la producción de las industrias extractivas tenga un contenido de este tipo es la generación de una demanda para los proveedores locales que les permita desarrollarse y sostenerse incluso después del cierre de la extracción. Además, por el lado de la mano de obra, el empleo de trabajadores calificados y no calificados locales podría generar una transferencia de conocimientos que los capacitaría para trabajar con otras empresas.

En el Perú, la legislación para garantizar que estas prácticas se cumplan es muy reciente y solo sugiere dar prefe-

2 Este acápite se realizó sobre la base de la información de la consultoría que actualmente realiza Armando Mendoza para el Revenue Watch Institute.

rencia a la mano de obra y proveedores locales sin exigir políticas específicas de las empresas para establecer los encadenamientos deseados y sin dar competencias a los gobiernos regionales o locales para intervenir en este tema. Efectivamente, este tema se toca en el decreto supremo 042-2003-EM, promulgado en diciembre del año 2003 para complementar la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (ley 26821). Dicho dispositivo legal establece, en su artículo 17, las siguientes obligaciones:

- Colaborar con la creación de oportunidades de desarrollo más allá de la vida de la operación minera.
- Dar preferencia al empleo local y brindar oportunidades de capacitación.
- Adquirir, preferentemente, bienes y servicios locales para el desarrollo de las operaciones de la mina y bajo condiciones apropiadas de calidad, oportunidad y precio, con mecanismos de concertación.

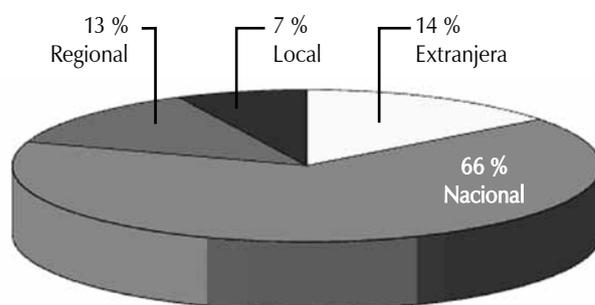
De acuerdo con las cifras disponibles sobre la situación actual de las compras locales realizadas por el sector minero, los mayores beneficiados son Lima y las principales ciudades de las regiones productoras. En efecto, el 65% de las compras realizadas por las empresas mineras se realiza en el país,³ pero fuera de la región productora, sobre todo en Lima. Un 13% adicional corresponde a compras en la región productora misma, pero fuera de la localidad productora.

Se debe resaltar que se está considerando como compras locales y regionales aquellas realizadas en la localidad o región productora, a pesar de que no hayan sido producidas ahí. En otras palabras, se está tomando en cuenta el lugar de compra y no el de origen de los bienes. Por ello, el porcentaje de compras en el extranjero solo llega al 14%, pues se considera, también, la compra de bienes (por ejemplo, maquinaria) realizada a través de las distribuidoras de grandes empresas que se ubican normalmente en Lima.

Si se analiza esta información, junto con aquella sobre el impacto de las extractivas en las localidades donde se desarrollan, se puede concluir que la inversión minera se abastece de bienes y servicios de las ciudades capitales, pero no genera beneficios inmediatos a las poblaciones de su entorno, salvo quizás el empleo no calificado. Este último se da, sobre todo, en las actividades iniciales de

3 De acuerdo con la información que presentan las empresas mineras al Ministerio de Energía y Minas.

Gráfico 3. Distribución de las adquisiciones de las empresas mineras (2008)



Fuente: Ministerio de Energía y Minas, e Instituto de Ingenieros de Minas del Perú.

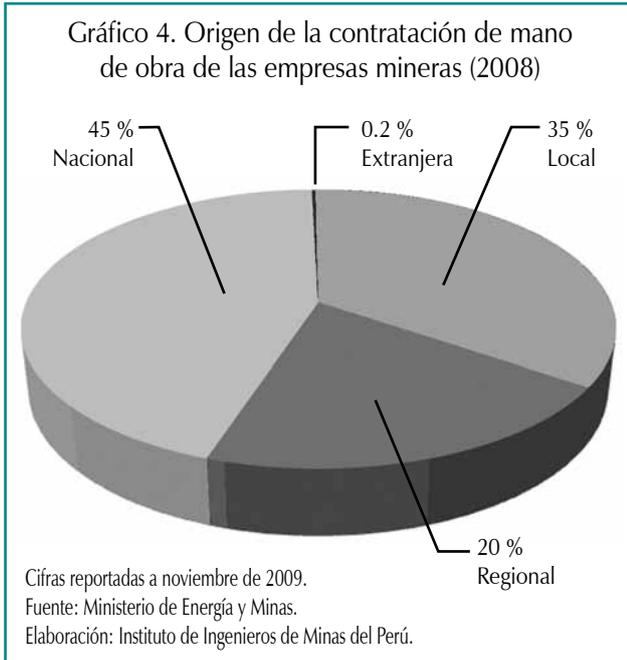
acondicionamiento del territorio y construcción de la infraestructura básica. Mucha inversión y mucha renta, pero también mucha pobreza local. Esa parece ser la paradoja. (Gráfico 3).

Pero, además, los datos señalan que, de las compras realizadas dentro de la localidad, la mayoría son servicios, y eso mismo sucede en el ámbito regional. Por el contrario, en el ámbito nacional, la mayor parte son compras de bienes. En otras palabras, las áreas cercanas a la mina parecen no tener los bienes que las empresas necesitan, ya sea por calidad, escala o estabilidad de la oferta.

En relación con el empleo, las actividades mineras generan poco empleo directo en el país. Las estadísticas oficiales más recientes (para el año 2008) del Ministerio del Trabajo indican que el empleo directo correspondiente al sector minero es el 1% del empleo total nacional. Sin embargo, no hay información clara acerca de la cantidad de empleo indirecto que generan estas actividades.

Por otro lado, la información proporcionada por las empresas mineras sugiere que, de manera parecida a lo que sucede con la compra de bienes, los que se estarían beneficiando más serían los trabajadores de las ciudades de Lima y otras regiones. De hecho, el 45% del empleo proviene del país, pero de fuera de la región y localidad productora. No obstante, parece estarse generando, también, empleo local, pues el 35% del empleo reportado vendría de la localidad, aunque no se da detalle de qué tipo de empleo se trata. (Gráfico 4).

Algunas de las grandes empresas mineras han implementado programas de capacitación para mano de obra y proveedores locales como parte de su estrategia de res-



ponsabilidad empresarial. Por ejemplo, la empresa Yanacocha lo ha hecho con su Programa de Proveedores y Tintaya, con una experiencia de fortalecimiento de empresas comunales. En ambos casos, se apunta a promover el desarrollo de las empresas locales para que puedan producir a mayor escala.

Sin embargo, existen numerosos cuestionamientos a las políticas que fijan un porcentaje de compras y empleo local, dado que pueden generar conflictos. Estos conflictos se generan por la posibilidad de que la empresa extractiva compre siempre la oferta de los proveedores locales y contrate solo la mano de obra local. Por otro lado, este tipo de políticas puede profundizar la dependencia de la actividad extractiva en lugar de generar actividades alternativas sostenibles y generar corrupción.

Otro aspecto de la discusión del contenido local es la generación de encadenamientos productivos hacia adelante a través del procesamiento, que produce bienes con mayor valor agregado en lugar de solo exportar materias primas en bruto. Una discusión de este tipo ha surgido alrededor de la extracción de fosfatos en Bayóvar, Piura. La construcción de una planta de procesamiento de la roca fosfórica en la zona podría significar la producción de fertilizantes compuestos que, como ya se mencionó más arriba, se venden en el mercado internacional a un precio casi 10 veces mayor que la materia prima en bruto.

Al mismo tiempo se podría generar empleo y encadenamientos con otros sectores vinculados a la producción de

gas, salmueras y otros minerales que se usan como insumos en el proceso. Y si estos fertilizantes se destinaran al mercado interno, se podría potenciar la agricultura de la región y del país con una oferta de fertilizantes de alta calidad y a menores precios que los importados.

En el caso de la minería metálica, el planteamiento de que se procese para exportarla con valor agregado es más difícil, debido a que no existe una industria que utilice metales como el oro o la plata, y los transforme en productos con valor agregado. En el caso del petróleo y el gas natural, sí se podría discutir el refinamiento para producir derivados. Por ejemplo, actualmente existe, para el caso del segundo, el planteamiento de construir una planta de licuefacción en Kepashiato, Camisea, para convertirlo en gas licuado, que es mucho más fácil de transportar y tiene mayores precios en el mercado.

El diseño del Estado para la industria extractiva

Uno de los temas más complejos que el crecimiento de la industria extractiva ha puesto en el centro del debate es el del diseño del Estado en relación con dicho sector. Se debe recordar, al respecto, que durante la década de 1970 se produjo una estatización casi completa del sector, en la que el Estado asumió un rol central en toda la cadena de valor. En efecto, la exploración, extracción, transformación y comercialización de minerales y petróleo pasaron a manos de empresas públicas. Por el contrario, en la década de 1990, en el marco del ajuste estructural y las reformas de mercado, se procedió a la privatización de todos los activos del sector, con excepción de la refinería de Talara y una parte de los grifos de Petroperú. Más tarde, se pasó a una etapa marcada por la concesión de los recursos no renovables, que ahora incluye el gas, a grandes empresas privadas.

Como parte de esa dinámica, el Estado desarrolló capacidades en el terreno de la promoción de las inversiones. Pero, como resultado de una visión unilateralmente proempresarial, se descuidó el desarrollo de capacidades en los terrenos sociales y ambientales. Y esta es la situación que se mantiene básicamente hasta ahora: el Estado peruano actual está diseñado para promover las inversiones, pero no lo está para cautelar los derechos ciudadanos afectados por esas inversiones, ni para regular, supervisar o sancionar las violaciones normativas o los impactos negativos de estas en la sociedad y el medio ambiente.

Una pregunta para iniciar el debate es si el Ministerio de Energía y Minas —un ministerio creado para promover el desarrollo del sector— se ocupa de todos los aspectos de la cadena extractiva. Se debe recordar que, a inicios del año 2010, se le quitaron, al OSINERMINING, sus funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental minera para entregárselas al recientemente creado Ministerio del Ambiente a mitad del 2010. ¿Un ministerio con tan poco respaldo podrá asumir estas funciones tan sensibles?

Otra pregunta que lleva a debate es la referida a las competencias de las municipalidades y gobiernos regionales en torno a la industria extractiva. Se debe recordar que la descentralización no transfiere competencias a dichas instituciones en relación con la gran actividad minera. De hecho, el consejo regional del Gobierno Regional del Cusco emitió, en abril de este año, una norma en la que se suspendían las concesiones mineras en dicha región. ¿Lo puede hacer? ¿Qué impacto tendrá dicha norma?

Las competencias de los gobiernos regionales en minería

A raíz de la ordenanza regional 065-2009-CR/GRC, de fecha 13 de marzo 2010, del Gobierno Regional de Cusco «*declarando como área de no admisión de Denuncios Mineros todo el territorio de la Región Cusco, por su Trascendencia Histórica y estar dedicado de manera exclusiva a la actividad Turística y Agropecuaria*», nace la interrogante ¿puede un GR normar en esta materia por encima de instituciones nacionales?⁴

Respecto a las funciones específicas de los GR vinculadas a la actividad minera, el artículo 59 de la LOGR establece: «Son funciones en materia de energía, minas e hidrocarburos: a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, fiscalizar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de energía, minas e hidrocarburos de la región, en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales ... y f) Otorgar concesiones para pequeña minería y minería artesanal de alcance regional».

Si bien la norma establece las facultades para las entidades de alcance nacional como regional, creemos importante una mayor coordinación, sobre todo de las primeras en cuanto tomar en cuenta los procesos regionales,

principalmente ligados a la entrega de concesiones. Los conflictos en las circunscripciones de los gobiernos regionales, y el requerimiento de estos por mayores facultades, son una señal de que algo debe ser modificado.

Conflictos sociales en torno a las industrias extractivas

En la década pasada, las concesiones mineras y los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos han aumentado notablemente, ocupando una parte significativa del territorio. Los gráficos 5 y 6 para el sector minero y de hidrocarburos muestran esta evolución.

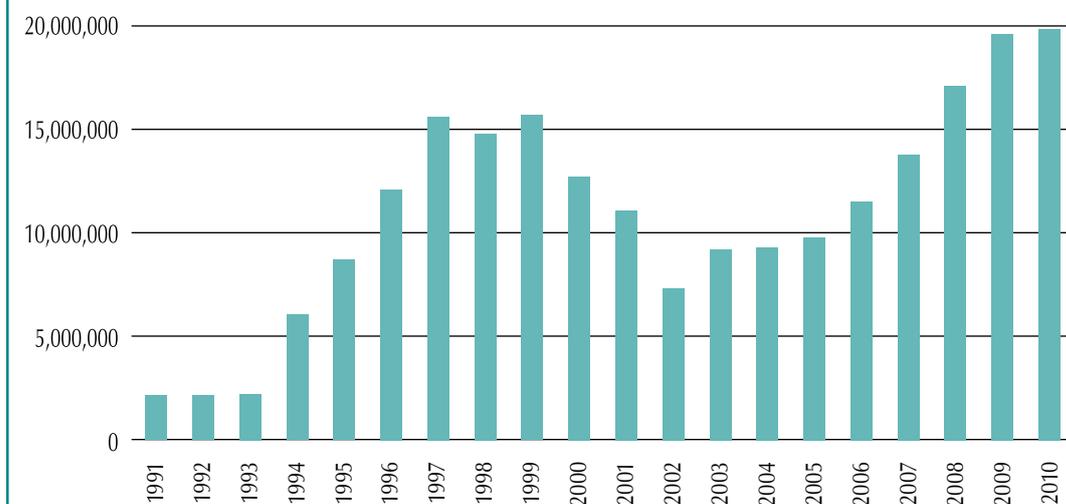
La creciente presencia de estas actividades extractivas en el territorio del país ha estado acompañada de un incremento de los conflictos sociales relacionados con ellas. La Defensoría del Pueblo ha reportado que, para julio del año 2010, el 58,3% de los conflictos del país son conflictos «socioambientales»; y, de estos, la mayoría se relaciona con la minería y la extracción de hidrocarburos.

Una de las causas importantes de los conflictos surgidos es la oposición de las poblaciones locales a que se inicien proyectos extractivos de gran escala, debido a que entran en contraposición con las actividades que ellos realizan en el territorio o que amenazan sus fuentes de agua. Los casos emblemáticos de este tipo son el de Tambogrande, donde la extracción se oponía a la producción de limones y mangos; y el de Tía María, donde las operaciones de la Southern competirían con la agricultura de Islay por el agua del río Tambo. Otro caso es el enfrentamiento en Bagua, que tuvo, en su base, la oposición de los pueblos indígenas a la entrada de proyectos extractivos que amenazaban la biodiversidad y su modo de vida. En otras palabras, los conflictos mencionados están relacionados con la decisión de extraer los recursos y no con la distribución de la renta. De ello se deriva la siguiente pregunta: ¿dónde sí sería adecuada la extracción de recursos naturales y dónde no?

Responder a la pregunta anterior hace necesario distintos instrumentos de gestión. En primer lugar, se debe discutir la necesidad de un proceso de ordenamiento territorial que incluya una zonificación económica y ecológica. Y una vez que se haya determinado en qué territorios es viable la extracción, se deben discutir los impactos ambientales que tendría a partir de un estudio de impacto independiente. Así mismo, se debe consultar, con la información relevante, a las poblaciones que serán afectadas.

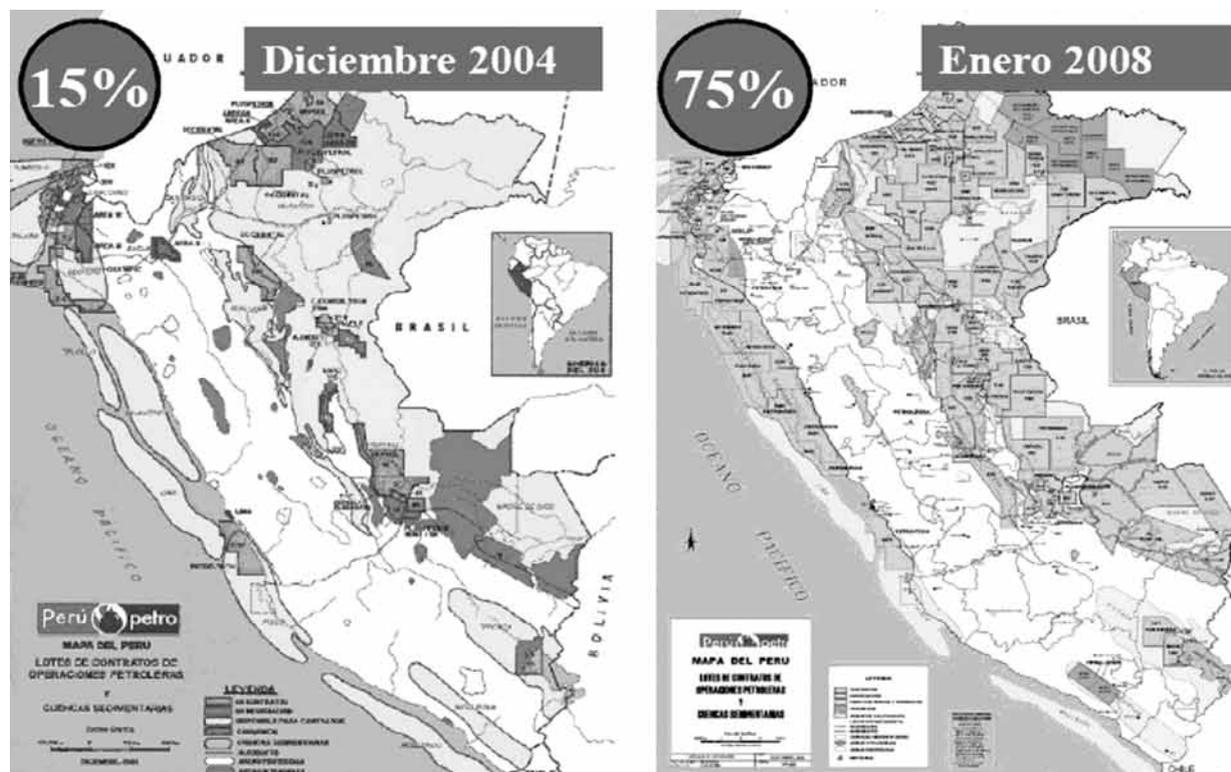
⁴ Recordemos además que el Gobierno Regional de Arequipa a través de la ordenanza 105 prohibió la minería en el área del Proyecto Majes-Siguas II.

Gráfico 5. Evolución de los derechos mineros en el Perú (miles de hectáreas)



Fuente: INGEMMET.
Elaboración: Cooperacción.

Gráfico 6. Evolución de los lotes de hidrocarburos en el Perú



Fuente: Perupetro. Elaboración: Cooperacción.

tadas. Por ello, el debate sobre la consulta previa toma mucha importancia.

Así mismo, en los territorios donde se determina que no puede haber explotación de recursos naturales, ¿cómo se puede hacer para garantizar que no se realicen proyectos? Existen algunas experiencias en la región latinoamericana como la iniciativa de dejar el petróleo bajo tierra en el parque nacional Yasuní-ITT en el Ecuador, a cambio de una compensación de la mitad del cálculo del valor de las reservas de petróleo del yacimiento. Sin embargo, ¿este mecanismo es replicable en el Perú? ¿Y es sostenible el pedido de compensación? ¿Son aplicables otros mecanismos como zonas de exclusión minera?

La búsqueda de alternativas no extractivistas y el modelo de desarrollo

Como vimos al inicio, las industrias extractivas han venido incrementando su importancia en el ámbito económico del país, pues solo la minería ha llegado a representar el 60% de las exportaciones y el 25% de los ingresos tributarios. Además, los hidrocarburos (petróleo y derivados, así como gas natural y derivados líquidos) representaron en el año 2008 más del 60% de la matriz energética del país.

Por lo tanto, cualquier debate que plantee dejar de extraer los recursos mineros o hidrocarbúricos también plantea la pregunta: ¿qué actividades económicas sostenibles podrían reemplazar a las industrias extractivas como proveedoras de ingresos fiscales, empleo y divisas? En el caso de los hidrocarburos, también es importante determinar las fuentes de energía que se podrían usar para reemplazarlos.

Este debate se está dando en toda América Latina y ha sido articulado por Eduardo Gudynas como uno acerca

de la transición de modelos extractivistas frente a alternativas postextractivistas, en las que exista un crecimiento y desarrollo basado a uso sostenible de recursos naturales renovables y de otras actividades de transformación, comercio y servicios. Gudynas muestra que los gobiernos de los distintos países de América Latina están actualmente profundizando su dependencia de las industrias extractivas como generadoras de renta, divisas, inversión y, también, legitimidad política. De esta manera, están profundizando la promoción de estas actividades, a pesar de los conflictos e impactos que generan. Ante esta situación, se plantea la discusión de cambiar esta dependencia del sector extractivo y buscar alternativas de desarrollo que se basen en la promoción de otros sectores económicos más sostenibles.

En el fondo, esta discusión se refiere al modelo de desarrollo predominante en el país. En otras palabras, el problema de fondo está en la forma de crecer y acumular capital del modelo primario exportador que se ha aplicado en el Perú en las últimas décadas. Este modelo genera un crecimiento concentrado, que profundiza las brechas entre las regiones del país. Por lo tanto, un debate emergente relacionado con las industrias extractivas es cómo estas pueden articularse dentro de un modelo de crecimiento y desarrollo que no sea dependiente de sus exportaciones y sus contribuciones a los ingresos tributarios. La alternativa sería lograr uno en que las industrias extractivas se inserten dentro de una estrategia más amplia de desarrollo sostenible, basada en los recursos renovables y en la capacidad de generar valor agregado.

Para lograr esta transición, un factor fundamental es un marco institucional en el que el Estado tenga un rol regulador de las actividades extractivas y no deje a las empresas actuar discrecionalmente como ocurre en el caso del aporte voluntario. Y en este punto, entra nuevamente el debate sobre las competencias de las municipalidades y gobiernos regionales en torno a la industria extractiva.