

Por una legitimidad compartida: análisis y propuestas

Lima, 13 de julio de 2007

Índice	2
Introducción	3
La minería en sus contextos	4
Contexto legal	7
Contexto económico	19
Representaciones colectivas	48
Contexto social	61
Conclusiones	70
Propuestas	77
Recuperando la confianza	80

Introducción

El Instituto de Ingenieros de Minas del Perú encargó a un equipo multidisciplinario analizar la relación entre la actividad minera y la sociedad peruana. El equipo, conformado por una abogada, un economista, un ingeniero, un sociólogo y un psicólogo, visitó operaciones mineras, entrevistó autoridades regionales, municipales, representantes de organizaciones sindicales y frentes de defensa, intelectuales, dirigentes del gremio minero, dueños de minas, abogados ligados al sector, autoridades gubernamentales y ex autoridades gubernamentales, proveedores de la actividad minera, buscadores de talentos especializados en minas, analistas financieros del sector, exponentes de los movimientos ecologistas y ONG's, decenas de personas no ligadas a la minería, y, finalmente, administró una encuesta en la Conferencia Anual de Estudiantes (CADE estudiantil).

La minería está asociada con riqueza, especialmente con oro, una sustancia que siempre ha fascinado por sus cualidades de durabilidad, maleabilidad, densidad, y que se la piensa oculta en arcas de bancos, o expuesta de manera llamativa en cuellos, muñecas, navíos o edificaciones. Estos significados están anclados profundamente en la mente humana, con matices propios de cada cultura y momento histórico. Para la clase media limeña sigue siendo un valor de refugio y una prenda que se empeña, como lo prueba la existencia de exitosas empresas financieras que prestan pequeñas cantidades de dinero contra joyas.

La minería es una actividad muy importante para el Perú. Éste siempre fue un país con riquezas minerales en las profundidades de su tierra. Éstas fueron explotadas de diversas maneras a lo largo del tiempo, algunas con profundos impactos en la mente colectiva. La explotación comenzó en tiempos ancestrales y, luego, estuvo ligada a una conquista, a la imposición de una cultura sobre otra, a la traición de un acuerdo, a la invasión de entrañas con profundos significados religiosos, más allá de cualquier consideración económica.

Para comenzar y desligar lo que viene de referencias morales, en términos generales, las personas e instituciones no hacen más de lo que están obligadas a hacer en la búsqueda de sus objetivos, dentro del contexto en el que les toca desenvolverse. Éste cambia e impone estándares de conducta que se vuelven indispensables para la consecución de los objetivos. En el caso de las empresas, requieren inversiones en áreas que antes no eran determinantes, como el medio ambiente, por ejemplo. Para conseguir utilidades las empresas deben realizar grandes inversiones, y existe mucha inversión en minería que no llega a ser rentable. Si bien se puede ganar mucho dinero, como pasa hoy, también se puede perder mucho, como sucedía hace sólo seis años, cuando muchas empresas pasaron por situaciones económicas muy difíciles.

La minería fue durante mucho tiempo una actividad económica caracterizada por condiciones de trabajo muy duras, fuertes impactos negativos sobre el ambiente, grados importantes de desorden social y poco interés por las comunidades en las que se realizaba. Lo mismo se puede decir sobre otros emprendimientos económicos, o sobre las maneras de hacer la guerra o promover las ideas religiosas y políticas. Pero la minería tiene connotaciones, como se ha dicho, especiales, más allá de las realidades en las que se basan.

La pregunta central es ¿por qué la minería genera tanta tensión y conflicto, tanta pasión, demonización y ausencia de matices? Más que la banca, pesca, seguros o industria de cualquier tipo. ¿Por qué en el Perú, muchas veces a pesar de esfuerzos de relaciones públicas, reformas en prácticas operativas, consideración por los pasivos, además de la contribución al desarrollo económico y progreso de pueblos y regiones, la minería es vista con desconfianza y genera oposición?

Se puede responder que en una fase de transición de estándares de conducta corporativa, aún no ha calado todo lo que se hace; que se ha comunicado mal lo hecho; que no se ha hecho suficiente; que no se ha hecho lo realmente eficaz; que los pasivos del pasado son demasiado pesados para revertir ciertas percepciones; que las condiciones específicas – culturales, políticas, jurídicas,

psicológicas- del Perú y del mundo andino son estructuralmente resistentes a la actividad minera; que el gremio minero carece de liderazgo o que está desunido; que la minería es una actividad ideal para la convergencia de intereses políticos e ideológicos subversivos; que la localización geográfica de muchas operaciones mineras las convierte en sucedáneas de un Estado inexistente; entre otras opciones que serán revisadas en el presente documento.

Legitimar una agenda compartida es un gran reto en el Perú, en general, y en la minería, en particular. Para alcanzarla se debe convocar a diferentes actores, sean sus apreciaciones convergentes o no y tengan o no intereses comunes. Crear una “red de confianza” que sea una base sólida sobre la cual construir una actividad minera sostenida y enriquecedora, es imperativo.

La minería en sus contextos

Contexto legal

La actividad minera, como cualquier otra, va acompañada de normas legales que buscan darle un marco regulatorio. Desde tiempos ancestrales, y a través de distintas formas, el Estado se ha servido de los recursos producidos por la minería para cubrir sus necesidades y, mediante su redistribución, cumple su papel frente a los ciudadanos.

La legislación minera actual y la estabilidad macroeconómica del Perú, le han permitido ser hoy, el tercer productor de zinc en el mundo, el primero en plata, el quinto en oro, y el tercero en cobre. Las inversiones no se producen, por lo tanto, solamente por la existencia de recursos naturales, sino por un conjunto de factores, siendo uno muy relevante el marco legal. Los países compiten entre sí por atraer inversiones y el Perú ha probado ser exitoso en dicha competencia.

Desde un punto de vista legal hay varios temas que han sido siempre relevantes en esta actividad y que pueden ayudar a responder a los problemas que hoy enfrenta la minería. Se trata de desarrollar algunas ideas sobre estos temas, usando para ello la menor cantidad de referencias a normas legales.

El Ejercicio del Derecho de Propiedad en la Minería

La minería en el Perú, desde tiempos ancestrales, ha reconocido la titularidad de los recursos naturales en un solo dueño: el gobernante y, luego, el Estado. En el incanato, cuando lo que primaba era el derecho oral, las minas eran trabajadas por cuenta del Inca. Luego, hasta fines del siglo XVI, los minerales fueron propiedad del Rey, quien otorgaba derechos de explotación a sus súbditos, amparando la titularidad minera en el trabajo. Esto estaba regido por el derecho Indiano, que basaba sus normas en la casuística, y trataba de imponer el derecho natural, importado de España al nuevo territorio descubierto.

Se puede decir que el primer acercamiento a la concesión, entendida como el aprovechamiento excluyente de un bien común, nace en el derecho Indiano. Durante la República se pretendió codificar la legislación dispersa y se llegó al primer Código de Minería, en 1900. En él, con un espíritu liberal e individualista, se estableció que el Estado, que es el titular de los derechos mineros, los puede otorgar en propiedad a los privados y que esta "propiedad" es irrevocable y perpetua, caducando únicamente por la falta de pago de un impuesto anual. La Constitución de 1933, como reacción a lo anterior, declaró tajantemente que las minas son propiedad del Estado, quien las entrega a particulares en concesión, sujeta al cumplimiento de determinadas reglas legales. Desde ese entonces, ninguna norma consideró la propiedad privada sobre yacimientos mineros. El Código de Minería que promulgó Manuel Odría en 1950, era favorable al minero, pero claro en recalcar la propiedad del Estado sobre las minas, otorgando en concesión la explotación de las mismas.

La siguiente reforma legal importante en la normativa minera, se produjo en el Gobierno de Juan Velasco, quien con la Ley General de Minería de 1971, no obstante su carácter estatista, mantuvo la entrega en concesión de las minas a particulares, pero intensificó la participación del Estado en la explotación de los recursos naturales. En dicha ley se estableció la propiedad inalienable e imprescriptible del Estado sobre los yacimientos mineros, y el carácter de utilidad pública de la industria minera; se promovió las sociedades locales para sustituir a las extranjeras; se estableció la promoción del coteo, prospección y exploración minera, siendo la primera vez que se legisló expresamente sobre el bienestar del trabajador minero.

En 1981 volvió a variar la legislación, al compás de la tendencia política, y se otorgó, nuevamente, mayores libertades al concesionario, pero siempre recalando la titularidad de la propiedad de las minas por parte del Estado. Durante esa época, salvo unas cuantas empresas extranjeras y el Estado, gran parte de la pequeña y mediana minería era desarrollada por empresas peruanas.

En 1991, con el Decreto Legislativo 708, se trató de atraer grandes capitales para desarrollar el potencial minero nacional, estableciendo, por ejemplo, las cuadriculas y el catastro minero, que facilitan la titulación y ordenan el sistema de concesiones. La titularidad sobre los recursos minerales siguió en el Estado, que otorga la explotación minera a los privados en concesión. Es a partir de ese año que, mediante procesos de privatización, se buscó atraer al Perú empresas extranjeras. El nuevo contexto permitió, no sólo la formación de nuevas empresas nacionales con capitales extranjeros, sino la transferencia tecnológica para el desarrollo de yacimientos, que, de otra manera, no hubiesen podido ser explotados.

La Constitución vigente mantiene la titularidad de la propiedad de los recursos mineros en manos del Estado, que otorga en concesión a los privados la explotación de los mismos. En efecto, en el artículo 66°, señala que:

"Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento.

Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal".

Es claro, entonces, que fuera del código de 1900, el Perú se adscribe a la teoría "dominalista", según la cual los recursos naturales han sido siempre de la Nación, a diferencia de la teoría de la "accesión", predominante en otros países - sobre todo anglosajones -, donde el dueño de la superficie, es dueño de los recursos naturales subyacentes. Los titulares de una concesión minera gozan del derecho real que emana de la misma y que, por su naturaleza, es oponible a terceros. El concesionario tiene derecho a los minerales, una vez extraídos, dado que la legislación siempre ha establecido que el yacimiento es un inmueble separado y distinto del predio superficial donde se encuentra ubicado.

Para fomentar la actividad minera se permitió la expropiación de terrenos superficiales, al darle a la minería, en su ley, carácter de utilidad pública,

permitiéndose expropiar a los privados para la realización de dicha actividad. Con la nueva ley de expropiaciones, únicamente se permite expropiar para fines de necesidad pública y cuando el beneficiario es el Estado.

La Ley de Tierras establece que debe haber acuerdo entre el titular del terreno superficial y el concesionario, a través de la imposición de la servidumbre minera. Ésta se incia con el trato directo entre las partes y, de no lograrse acuerdo, se considera la opinión exclusiva de un perito agrario, quien decide si la servidumbre solicitada "enerva", o no, el derecho de propiedad. Al no haberse definido lo que se entiende por "enervar el derecho de propiedad", las decisiones dependen de opciones legales opinables. Por otro lado, se ha verificado que son muy pocas las servidumbres mineras impuestas.

Por ello, con el impedimento de acceso a los terrenos superficiales de las concesiones mineras a través de la expropiación, por la falta de imposición de servidumbres mineras, y por la poca claridad de la Ley de Tierras, se debilita el título que otorga la concesión.

Debemos señalar que no existe derecho alguno que consagre la propiedad de los recursos minerales *in situ* de particulares, ni siquiera en los derechos ancestrales peruanos. En la actualidad, el Ministerio de Energía y Minas privilegia el trato directo, en el caso de la actividad minera, entre el propietario del terreno y el concesionario, frente a la imposición de servidumbres. Esto ha facilitado el reclamo de ex propietarios cuando, posteriormente a un acuerdo, se comprueba la existencia de yacimientos importantes. De esa manera, se debilita el derecho de propiedad del Estado y su soberanía sobre los recursos naturales, en este caso los mineros, consagrada en la Constitución, así como los derechos que emanan de la concesión.

La contraprestación que recibe el Estado y los beneficios económicos y sociales que recibe la sociedad por la explotación de los recursos mineros

Desde siempre, el Estado ha recibido por parte de los que explotan los recursos naturales algún tipo de contraprestación. En la Colonia, la Corona recibía parte de los recursos mineros en especies. Luego, el pago en dinero o el llamado canon territorial, que no es otra cosa que el hoy conocido derecho de vigencia. En la actualidad el ingreso más importante que recibe el Estado por la explotación de los recursos mineros es el impuesto a la renta, que ha variado hasta el actual 30%. Adicionalmente, el Estado recibe ingresos importantes en forma de impuestos indirectos y aranceles por la importación de bienes utilizados en la minería; y algo por derecho de vigencia.

En junio de 2004 se estableció el pago de una regalía minera como compensación del uso de un recurso no renovable. A pesar de los altos precios de los minerales, esta regalía ha terminado generando un monto poco significativo, debido a que importantes empresas mineras tienen contratos de estabilidad jurídica, que impiden se les imponga esa carga.

Adicionalmente, en 2006, las empresas mineras, de forma voluntaria, decidieron aportar obras y/o proyectos por una cifra cercana a los 500 millones de soles al año, durante cinco años, mientras se mantengan los niveles de precio actuales. El llamado *aporte voluntario* se viene implementando con cierta lentitud, dado que las empresas recién están decidiendo, junto con las comunidades aledañas y sus autoridades, qué obras realizar. Los proyectos, por ello, están retrasados y será difícil que el primer año se llegue a gastar la suma acordada, hecho que tiene un potencial conflictivo no desdeñable.

La minería, además de todo lo anterior, por ser una actividad descentralizada, y porque en muchos casos es la única en zonas remotas, ha contribuido al desarrollo de infraestructura, por necesidad y como apoyo a las comunidades

aledañas, además de capacitar a trabajadores peruanos en el uso de nuevas tecnologías, lo que ha potenciado su empleabilidad dentro y fuera del país.

Con la finalidad de realizar exitosamente los últimos procesos de privatización llevados a cabo por Proinversión, se ha creado fideicomisos, como en Las Bambas, cuyos recursos se destinan a mejorar la calidad de vida de las poblaciones vecinas, como una forma de generar efectos positivos de la actividad minera, desde su inicio.

La principal contribución de la minería con el país es mediante el Impuesto a la Renta, que crece proporcionalmente a los ingresos de una empresa. Este impuesto es neutro y grava por igual a todos.

Paradójicamente, muchas empresas no dan a conocer el dinero pagado en impuestos, lo que podría transparentar su aporte a la sociedad. Ello, sin embargo, al igual que sus ganancias, se puede calcular con una simple operación aritmética. La falta de transparencia en este tema refuerza la idea de que el sector no paga impuestos debido a convenios de estabilidad. En 2006, luego de la regularización de marzo de este año, la minería contribuyó con 6500 millones de soles de impuesto a la renta, lo cual la convierte, de lejos, en el principal contribuyente por ese concepto. En los últimos cinco años se ha incrementado el valor del pago del Impuesto a la Renta del sector minero en alrededor del 1500%, transfiriéndose a los gobiernos locales, en 2006, cerca de dos mil millones de soles por concepto de canon; y en 2007, más de cinco mil millones. Sin embargo, el secretismo con el que actúa el sector sigue siendo una constante.

El régimen tributario minero

El régimen tributario minero ha variado significativamente, aunque, a partir de 1950 comenzó a ser más parecido al actual, con un primer impuesto a las utilidades comerciales e industriales, que se suspendía de no haber resultados positivos en la explotación, como ocurre con el impuesto a la renta de hoy. En

ese entonces se exoneró a la actividad minera de todo otro tributo por 25 años. Se trató del primer "tax holiday" en el Perú.

El Gobierno de Juan Velasco estableció que la actividad minera solo pagaría impuesto a la renta, exonerándola de otros tributos. Se permitió la estabilidad jurídica por periodos de 10 años. Cabe señalar que fruto de estas condiciones, y a pesar de estar en un régimen estatista, es entonces que se lleva a cabo uno de los mayores proyectos mineros: Cuajone.

A partir de 1980 los concesionarios pagaron un canon territorial, equivalente al derecho de vigencia, y un impuesto a la renta, quedando exonerados de cualquier otro tributo. Se permitió, además, una depreciación con una tasa del 100% y se siguió permitiendo estabilizar la tasa del impuesto a pagar. En 1991 se promovió la inversión en minería también mediante cambios tributarios. Se dio estabilidad tributaria, cambiaria y administrativa a favor del concesionario, y se gravó únicamente la renta distribuida. Las inversiones en servicios públicos que efectuaban los concesionarios mineros podían ser deducidas de la renta imponible, previa aprobación del sector competente. Esto se plasmó en un contrato de estabilidad por un plazo de hasta 15 años, garantizando, cuando menos, estabilidad tributaria, libre disposición de divisas, no discriminación cambiaria, libre comercialización de minerales, y la prohibición de modificar unilateralmente las garantías establecidas en los contratos.

El hecho de haber tenido, desde el gobierno de Juan Velasco, la posibilidad de estabilizar ciertos hitos contractuales, es una característica del régimen tributario que ayudó a atraer inversiones.

El uso que hace el Estado de los recursos económicos que aporta la minería para beneficio colectivo, y sus efectos en el proceso de descentralización

Se trata de un tema muy complejo en la relación minería – Estado – sociedad. El Estado tiene la obligación de repartir 50% del impuesto a la renta a título de canon a las distintas regiones productoras de mineral. En 2006 el Estado recibió 6500 millones de soles de Impuesto a la Renta proveniente de la minería, lo que equivale a un canon de 3250 millones de soles, que se repartió en junio de 2007. Además, el efecto de las regalías mineras en recursos para el Estado, disponibles para distribuir entre los gobiernos regionales y locales, es de aproximadamente 100 millones de dólares anuales, que se estima ingresaron por concepto de regalías a los precios y volúmenes del año pasado.

Con resistencia del MEF, el canon fue aumentado de 20% a 50%, a pedido de los empresarios mineros, en circunstancias menos provechosas que las actuales, como una forma de transferir al Estado la obligación de aportar a las comunidades recursos que eran pedidos por éstas a las empresas. Mientras los precios de los minerales estuvieron bajos, el canon no constituyó un problema.

Ello cambió cuando los precios de los minerales empezaron a subir, las grandes operaciones mineras entraron en funcionamiento y el dinero aumentó de forma vertiginosa. Este fenómeno coincide con la descentralización impulsada por el gobierno de Alejandro Toledo. Al crearse 25 gobiernos regionales se dividió el país cambiar la antigua estructura de los departamentos, lo que creó una superposición territorial inconveniente. Luego de tres años de esta situación, se hizo un referéndum para la creación de *macroregiones*, cuyos resultados la frustraron. Por ello el país tiene un territorio dividido en demasiadas partes, lo que hace que los recursos provenientes del canon - cuyos montos hoy son muy elevados-, estén asignados de manera poco equitativa. Esto ha creado distorsiones complejas entre regiones y, sobre todo, entre distritos, algunos de los cuales gozan del canon en montos importantes, otros reciben mucho menores ingresos por ese concepto, y los hay que no reciben nada, a pesar de estar en el mismo ámbito. Así, Tacna, Moquegua, Cajamarca y Ancash,

obtienen la mayoría de ingresos por canon. Con el presente esquema de distribución se da el más perverso de los escenarios: sólo se puede utilizar el canon si se cumplen ciertas premisas mandadas por el gobierno central, con el fin de garantizar la calidad del gasto, por lo que buena parte de los recursos siguen en los distintos bancos ganando intereses, en lugar de ser fuente de inversión productiva.

Así, la situación que ha creado la distribución canon, dados los precios de los minerales, se define por lugares ricos frente a otros que reciben poco o nada. Sin embargo, los primeros no gozan de su riqueza, ni han podido mejorar la calidad de vida de sus pobladores y, en algunos casos, lo único que ha crecido son las expectativas.

El marco legal de la descentralización ha generado gobiernos regionales que no se sienten parte de una estructura nacional y que tienen agendas constantemente enfrentadas a las del gobierno central, sin objetivos comunes y con formas de protesta sistemáticamente confrontacionales. Así las cosas, las competencias del gobierno central, regiones y gobiernos locales, muchas veces son compartidas, y, en los hechos, duplicadas, teniéndose un grave desorden en las responsabilidades de los distintos niveles.

Lo anterior no es tan evidente en algunas regiones por el crecimiento sostenido de la economía, que hace que exista aumento del empleo y la posibilidad de encontrar trabajo fuera de Lima.

Así, hay regiones con pleno empleo como Ica, Lambayeque y La Libertad. Este fenómeno debiera expandirse con el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, que permitirá diversificar la oferta exportable y crear nuevos empleos en actividades intensivas en mano de obra, como la agroexportación y la industria textil.

Otro elemento que se debe tener presente y resolver hoy, es la creación de algún tipo de fondo para cuando el ciclo minero caiga y las regiones sigan reclamando recursos que ya no serán los acostumbrados.

Se puede preguntar, justificadamente, si cuando los ingresos provenientes de la minería caigan, se habrá aplicado el canon para aquello que fue concebido, vale decir, un crecimiento compensatorio sostenido y productivo.

La figura del canon, tal como es aplicada actualmente, rompe la teoría de la propiedad del Estado sobre los recursos naturales, ya que devuelve a manera de "compensación" parte de los ingresos públicos provenientes de su explotación. Ésta puede ser vista de dos maneras: como una forma en la que el Estado compensa a las zonas productoras de minerales por el aprovechamiento del recurso natural que se encuentra en ellas, o como compensación por las externalidades negativas que implica cualquier proyecto minero. En cualquier caso, se genera en algunos la opinión de que tienen derecho a decidir si éste se lleva a cabo, o no.

Es importante resaltar que en legislación comparada no existe una figura como el canon tal y como se tiene en el Perú. La mayoría de países reciben de la actividad impuesto a la renta, que es distribuido desde el gobierno central hacia el resto del país, y muchos reciben regalías. Las tasas del impuesto a la renta varían, estando el Perú, según un estudio de James Otto, a mitad de la tabla en comparación con otros países, en cuanto a carga tributaria derivada de la actividad minera.

El aporte de la legislación ambiental

Uno de los cambios más significativos en la actividad minera en el Perú y en el mundo ha sido la relevancia de las preocupaciones ambientales. Éstas, que existían como una preocupación de académicos e intelectuales o militantes ecologistas, es un dato que define hoy la imagen corporativa en todas las actividades.

Es en el sector minero donde se introdujo primero, en el Perú, legislación importante y completa en este aspecto, que data de los años noventa, pero que ha sido complementada y trabajada de manera sistemática, respondiendo a las

necesidades de una actividad que tiene que llevarse a cabo de manera que impacte negativamente lo menos posible en el ambiente.

A comienzo de la década del 1990 se realizó el primer estudio de impacto ambiental (EIA), a pesar que en Perú no existía legislación en la materia. Lo que busca un EIA es definir de antemano cómo va a ser el proyecto minero, cuál será su impacto ambiental negativo y cómo impedirlo o mitigarlo. En los años siguientes el Estado comenzó a implementar una legislación ambiental.

A fin de intentar integrar las actividades mineras realizadas con anterioridad a la década del 90, con la legislación establecida en el Código del Medio Ambiente y corregir lo realizado en tiempos en que el cuidado del ambiente era nulo, se legisló sobre programas de adecuación y manejo ambiental, conocidos como PAMAS, en los que se daba a las empresas que venían operando, plazos de adecuación de sus operaciones a normas que protegieran el entorno.

A mediados de los años 90 se dio el Reglamento de Consulta Pública y Participación Ciudadana, que buscaba divulgar y difundir los EIA en las zonas de influencia directa de los proyectos, así como en un área mayor, si se quiere, de influencia indirecta. Se buscaba, así, un mecanismo de consulta previa, con el fin de hacer más participativos los procesos de EIA, incluyendo la realización de talleres y, por lo menos, una audiencia pública donde se expresan posiciones, luego de la presentación detallada del proyecto minero a llevarse a cabo y su impacto ambiental. Estas audiencias públicas han servido para acercar los proyectos a las comunidades aledañas a los mismos. Se trata de espacios en los que, naturalmente, se expresa conflicto, agendas divergentes y preocupaciones colectivas por recursos naturales y calidad de vida.

Otra situación que se viene presentando y que vale la pena afrontar desde ahora, es la restricción, que en contra del artículo 68º de la Constitución, están poniendo los municipios a ciertas áreas, al declararlas áreas naturales protegidas y excluirlas, no sólo de la actividad minera, sino de otras de carácter económico. Las normas legales vigentes son claras en señalar que únicamente el gobierno central, a través de un Decreto Supremo, con el voto aprobatorio

del Consejo de Ministros, puede reservar un área y declararla "área natural protegida". A pesar de ello, a la fecha, existen más de 70 áreas naturales protegidas, creadas por municipios de manera ilegal, basadas en una interpretación errónea de la ley orgánica de municipalidades, que permite a éstas *proponer* la creación de estas áreas, mas no crearlas por sí y ante sí, y menos como consecuencia de una oposición a actividades económicas. El carácter transversal del medio ambiente exige la participación de varios sectores. Por esa razón, el único que puede decidir sobre la creación de un área natural protegida, que establezca las limitaciones o condiciones para el desarrollo de determinadas actividades económicas o, por último, las excluya a perpetuidad, es el gobierno central, luego de una evaluación técnica de la conveniencia de reservar áreas para la conservación de la diversidad biológica.

La totalidad de la normativa ambiental debe buscar proteger el ambiente, haciendo que las actividades extractivas sean realizadas de manera que el impacto sea el menor posible. Esa es su razón de ser. Está en el Estado la potestad de entregar los recursos naturales en concesión y es, antes de esa decisión, que debe evaluar la prevalencia de una actividad económica sobre el riesgo ambiental, o permitir, con normas claras y de estricto cumplimiento, la realización de actividades extractivas con cuidado del medio ambiente. Un marco legal claro y un Estado fiscalizador, así como el cumplimiento estricto de las normas por parte de todos los actores, es la mejor manera de atraer inversiones.

Contexto económico

La minería peruana en los últimos años: promoción de la inversión y sus principales resultados

El Perú es un país que cuenta con importantes yacimientos mineros, los cuales lo han ubicado entre los principales productores de oro, plata, zinc, estaño y cobre. El Cuadro 1 muestra el importante crecimiento de reservas durante el periodo 1996 - 2001.

Cuadro 1: Reservas mineras probadas y probables: 1996-2001										
Metal	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
Plata	986,277**	880,987	1,787,699	1,154,243	1,302,353	1,594,751	1,367,850	1,406,584	1,802,185	1,305,763
Hierro	757,144	780,098	1,058,969	861,669	850,332	827,326	854,801	846,923	914,176	967,072
Oro	44,214	78,719	66,531	112,813	113,194	120,311	101,254	96,460	59,916	62,562
Cobre	30,160	42,305	56,587	56,007	57,122	58,702	59,792	57,878	38,087	44,031
Zinc	10,811	15,534	15,511	14,442	16,344	18,154	18,071	18,151	15,422	18,309
Plomo	4,639	3,808	3,630	3,472	3,551	4,915	5,429	5,195	3,936	4,945
Estaño	622	669	691	712	712	743	736	686	636	604

*Datos preliminares

**Miles de unidades

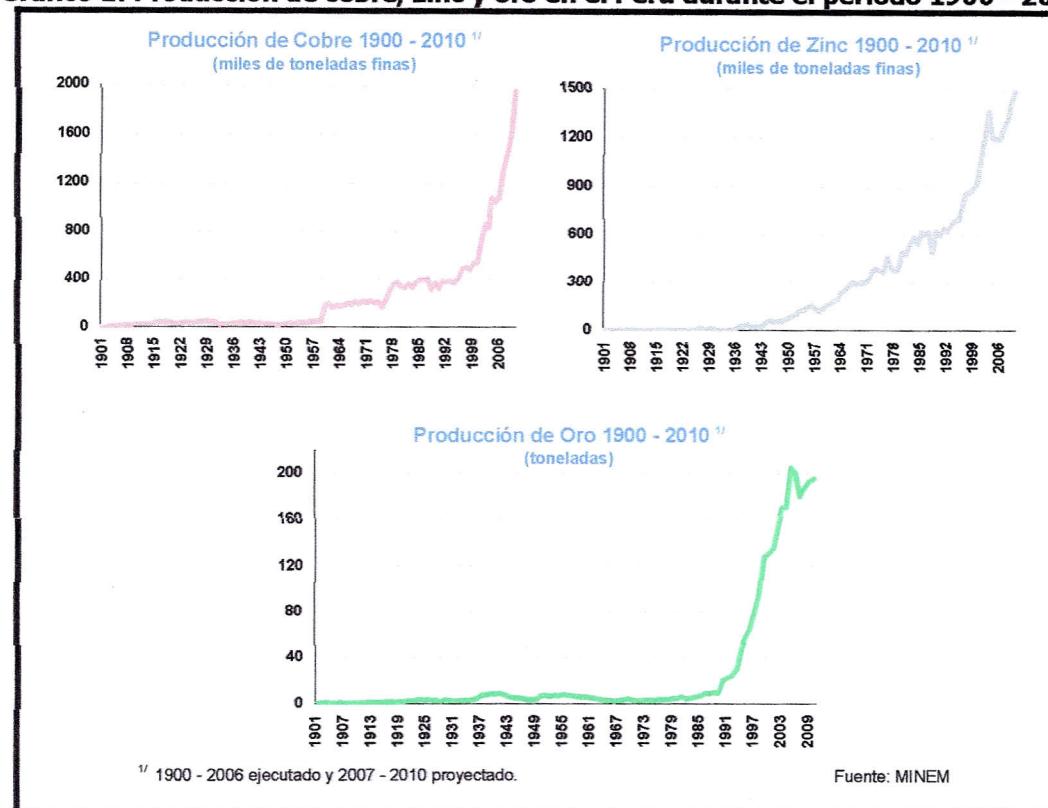
Fuente: MEM

Poseer reservas minerales no es suficiente para desarrollar el sector minero de manera sostenida. La minería es una actividad de alto riesgo: requiere elevados montos de inversión, la generación de flujos financieros positivos es lenta y los ingresos de las empresas son inciertos en función de la cotización de los metales en el mercado internacional. Además, las inversiones en minería son muy sensibles a distintas variables, desde riesgos geológicos hasta el riesgo país, pasando por lo político, jurídico, institucional y lo económico, que entran en la competencia entre países mineros por atraer el interés de los capitales globales.

El mayor dinamismo de la minería peruana de los últimos 100 años se produjo a partir de los noventa (gráfico 1). El caso del cobre y oro es excepcional: el inicio de importantes nuevos proyectos cupríferos (Antamina, ampliación de

planta de Southern, Tintaya y Cerro Verde) y auríferos (Yanacocha y Barrick), aceleraron la producción de estos minerales.

Gráfico 1: Producción de cobre, zinc y oro en el Perú durante el periodo 1900 - 2010



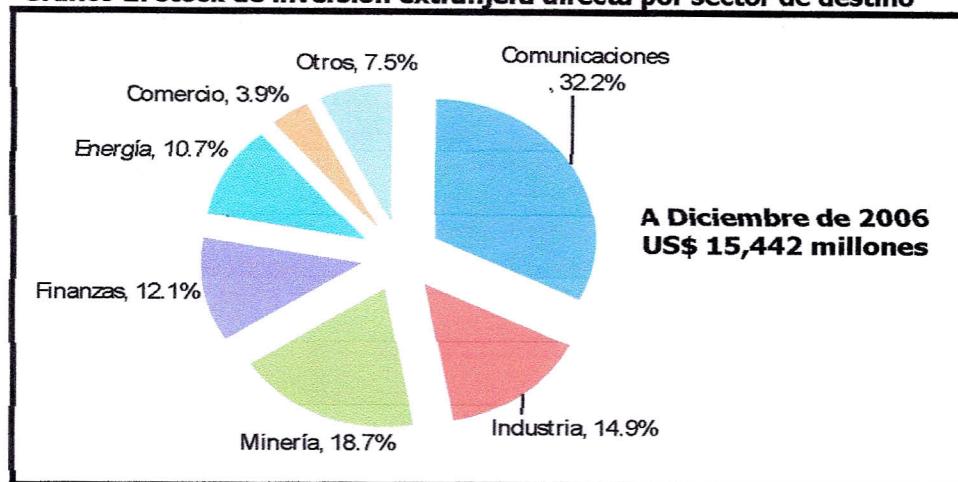
Este hecho es resultado de la aplicación de políticas que han mantenido una economía estable, así como de una serie de normas promotoras, que, como se vio en la sección anterior, han alentado la inversión privada.

Con el “boom” de inversiones en exploraciones mineras en América Latina, entre 1991 y 1997, la región recibió aproximadamente US\$ 1,170 millones (29% de la inversión minera mundial), siendo el Perú uno de los países más beneficiados. Lo efectivamente invertido se debió, principalmente, a privatizaciones y compromisos de inversión, antes que a nuevos proyectos mineros descubiertos.

Estas inversiones han continuado ingresando al país. Al cierre de 2006, la inversión extranjera registrada por Proinversión alcanzó US\$ 15,442 millones. Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, de este monto, alrededor de

US\$ 2,882 millones (18.7% del total) fueron destinados a la actividad minera local.

Gráfico 2: stock de inversión extranjera directa por sector de destino



Fuente: Proinversión

La Ley de Promoción de Inversiones en el sector minería y el alto potencial minero, condujeron a que el sector captara el mayor flujo de inversiones en empresas con convenios de estabilidad, principalmente por la venta y concesión de grandes yacimientos. La inversión en minería corresponde en más del 90% a inversión extranjera directa, siendo las mayores empresas las que se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 2: Principales inversiones mineras en el Perú

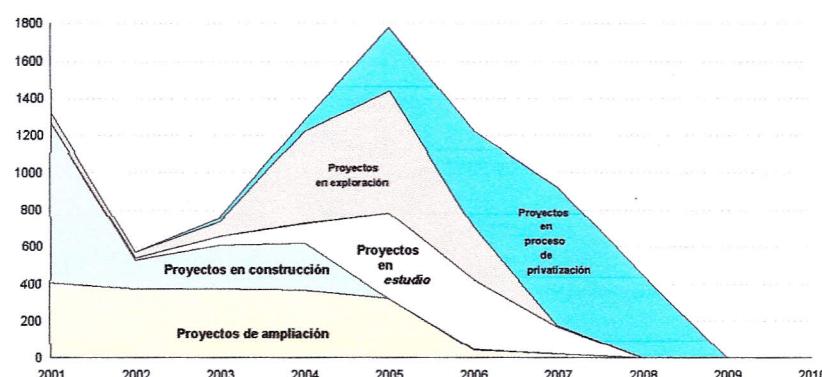
Empresa	Inversionistas
Compañía Minera Antamina S.A.	Noranda, Rio Algoma, Teck, Mitsubishi
Southern Perú Copper Corporation	Grupo Mexico – Phelps D./ Cerro
Minera Yanacocha S.A.	Newmont/Buenaventura
Sociedad Minera Cerro Verde S.A.	Phelps Dodge Corp.
BHP Tintaya S.A.	Broken Hill Proprietary – Bhp
Minera Barrick Misquichilca S.A.	Barrick Gold Corp.
Shougang Hierro Perú S.A.	Shougang Corp.

Fuente: Proinversión, Ministerio de Energía y Minas

Para los próximos cinco años (periodo 2007 – 2011), la inversión en la minería local superaría los US\$ 12,000 millones, según información del Ministerio de Energía y Minas. Esta inversión se orientará, básicamente, a diversos proyectos de ampliación; construcción de nuevas operaciones; puesta en marcha de

proyectos actualmente en estudio y exploración; y los resultados de la privatización de las propiedades mineras del Estado. Los principales proyectos son Toromocha, Las Bambas, Bayovar, La Granja, Río Blanco, Quellaveco, Cerro Corona, Cerro Lindo, Marcobre, Los Chancas, Tía María, Antapacay, Pucamarca y Michiquillay. Como se puede observar en el gráfico siguiente, este dinamismo continuará en los próximos cinco años.

**Gráfico 3: proyección de inversiones en el sector minería en el Perú: 2002 – 2010
(en US\$ millones)**



Fuente: Ministerio de Energía y Minas

Evolución de la producción y el empleo

El Perú produce una gran cantidad de minerales, siendo los más relevantes: cobre, zinc, oro, plata, hierro, plomo, estaño y molibdeno. Entre 1992 y 2006, como se ve en el próximo cuadro, el crecimiento en volumen de estos ocho productos observó altas tasas de crecimiento.

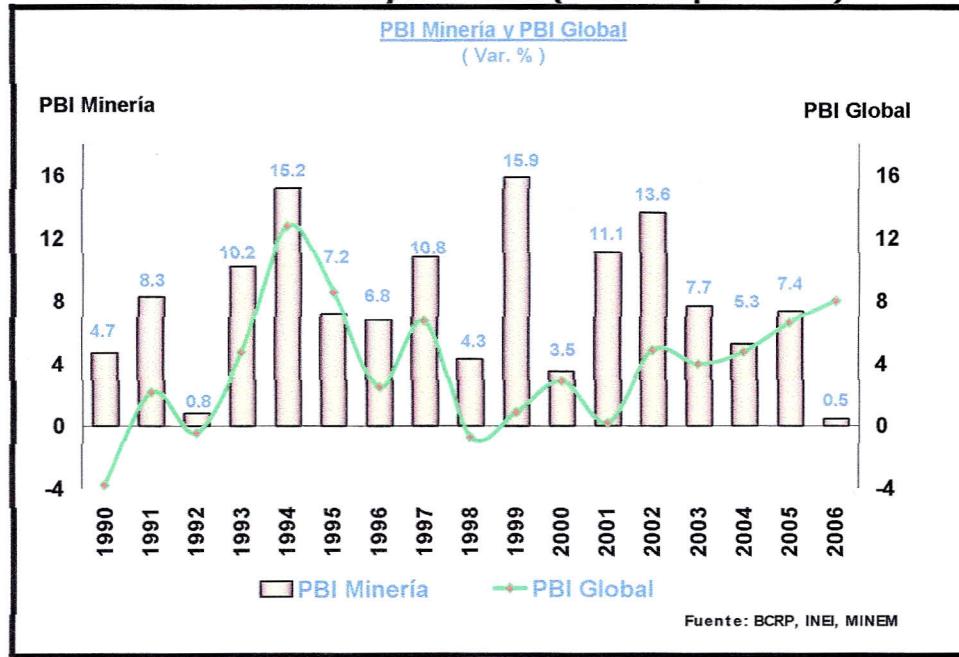
Cuadro 4: producción minera en el Perú, 1990 – 2006 (en miles de unidades recuperables)				
Minerales	Unidades	1990	2006	Variación
Cobre	TMR	268.5	818.9	205.0%
Zinc	TMR	502	1028.5	104.9%
Oro	KF	20.1	197.5	880.5%
Plata	KF	1715	3263	90.3%
Hierro	TMR	2151.1	4861.2	126.0%
Plomo	TMR	180.5	288.4	59.8%
Estaño	TMR	2.7	33.4	1147.1%
Molibdeno	TMR	2.2	16.5	659.4%

Fuente: Ministerio de Energía y Minas y Banco Central de Reserva del Perú

Internamente, como ya se mencionó, la legislación ha sido y es un factor importante en la promoción de inversiones. A su vez, externamente, el sector se favoreció con el crecimiento de las economías de Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y, en los últimos años, de la economía de China.

Este aumento en la producción se vio reflejado en el crecimiento del PBI del sector minero, que entre 1990 y 2006, tuvo una tasa acumulada de 255.5% (7.7% anual), mientras que la del PBI Global fue 87.5%, como se puede apreciar en el gráfico 4.

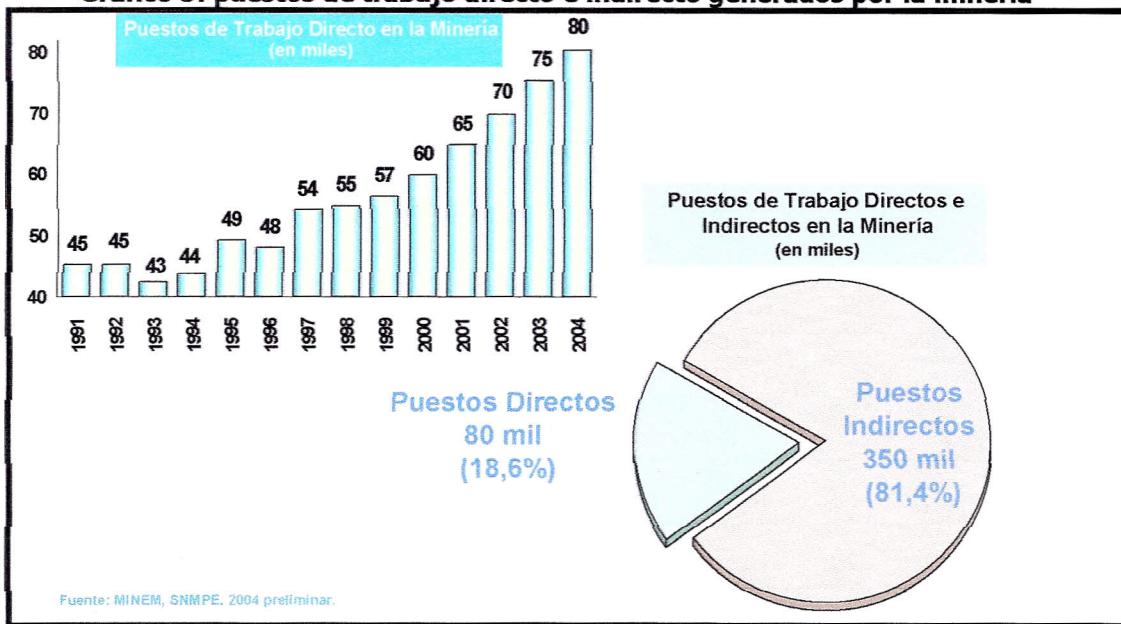
Gráfico 4: PBI Minería y PBI Global (Variación porcentual)



Fuente: BCRP, INEI y MEM

El empleo generado por la minería, directa e indirectamente, también ha experimentado una evolución favorable. Al comparar respecto de 1991, los puestos de trabajo directos generados por esta actividad se incrementaron 43%, lo que representa 19.6% del total de empleos generados (gráfico 5). El aumento de los puestos de trabajo no muestra los mismos niveles de la producción, debido a que la minería es una actividad económica intensiva en capital, mucho más que en mano de obra.

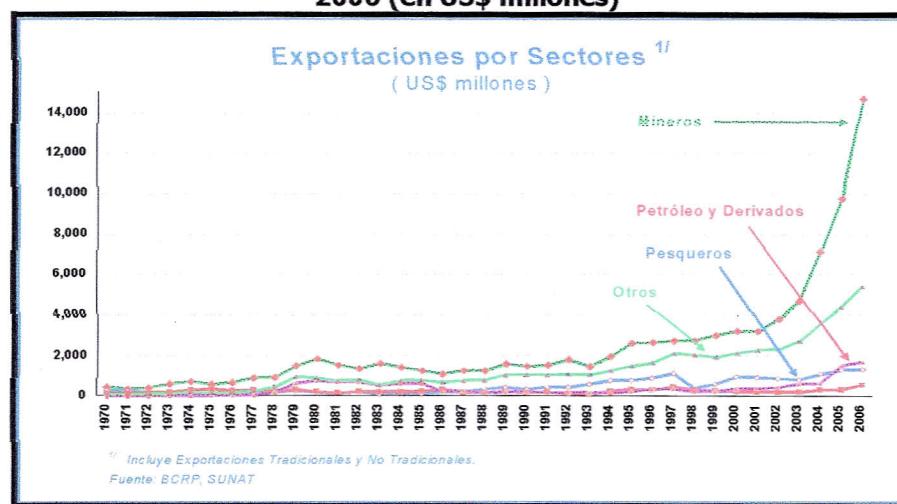
Gráfico 5: puestos de trabajo directo e indirecto generados por la minería



Exportaciones Mineras

Los guarismos son notables. En los últimos diecisiete años las exportaciones se multiplicaron por diez, alcanzando alrededor de US\$ 15,000 millones en 2006 (gráfico 6). Éstas representan 62% de las exportaciones totales del país, resultado del crecimiento de la producción y, principalmente, del aumento de los precios de los minerales. El cuadro 5 y el gráfico 7 muestran esta realidad para cada mineral.

Gráfico 6: Evolución de las exportaciones peruanas por sectores durante 1970 – 2006 (en US\$ millones)



**Cuadro 5: distribución de las exportaciones peruanas por sectores y productos, 2006
(en US\$ millones)**

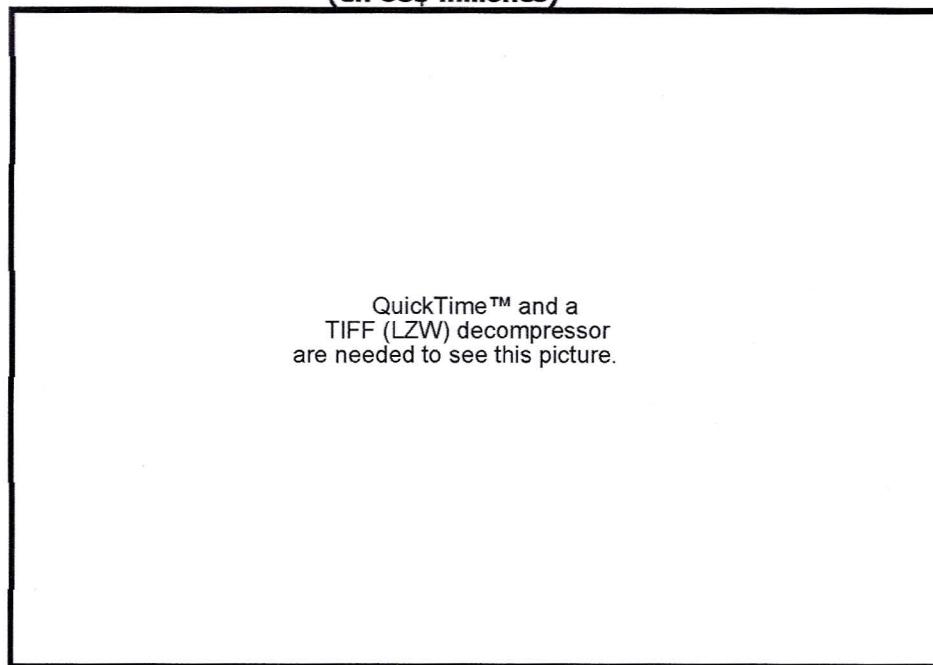
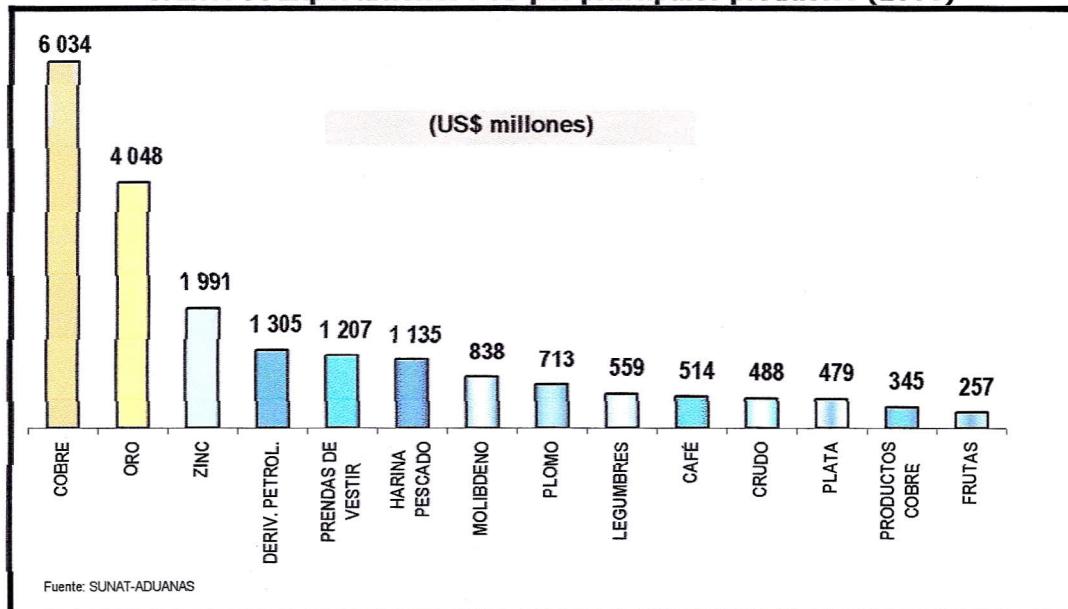


Gráfico 7: Exportaciones FOB por principales productos (2006)



Como se aprecia en el cuadro 6, los principales destinos de las exportaciones mineras peruanas son Estados Unidos, China, Suiza, Italia y Japón.

Cuadro 6: Distribución de las exportaciones peruanas por sectores y productos, 2006 (en US\$ millones)

Cobre							Oro						
PAISES	Ene-Dic		Var.	Contrib. Crec.	Var %	Ene-Dic		Var.	Contrib. Crec.	Var %			
	2005 Mils. US\$	2006 Mils. US\$				Mils. US\$	Mils. US\$						
CHINA	654	1 028	374	14	57.2	SUIZA	776	1 658	882	41	113.7		
ESTADOS UNIDOS	657	965	308	12	46.8	ESTADOS UNIDOS	1 539	1 336	- 202	33	- 13.1		
ITALIA	227	533	306	11	134.7	CANADA	671	915	244	23	36.4		
JAPON	271	523	252	9	92.7	UCRANIA	0	36	36	1	-		
ALEMANIA	205	371	166	6	81.1	REINO UNIDO	36	5	- 31	0	- 85.3		
TAIWAN	215	325	110	4	50.9	ZAIRE	0	1	1	0	-		
PAISES BAJOS	132	322	190	7	143.9	ALEMANIA	1	0	0	0	- 47.3		
CANADA	195	320	125	5	64.4	FRANCIA	0	0	0	0	-		
BRASIL	163	279	116	4	71.4	BRASIL	0	0	0	0	- 100.0		
CHILE	78	215	136	5	174.0	BULGARIA	1	0	- 1	0	- 100.0		
RESTO	562	1 154	591	22	105.1	RESTO	24	96	73	2	307.0		
TOTAL	3 368	6 034	2 674	100.0	79.6	TOTAL	3 047	4 048	905	100.0	32.9		

Zinc						
PAISES	Ene-Dic		Var.	Contrib. Crec.	Var %	
	2005 Mils. US\$	2006 Mils. US\$				
ESPAÑA	163	337	175	15	107.4	
COREA DEL SUR	67	272	205	17	308.7	
JAPON	79	269	190	16	239.3	
BRASIL	94	231	137	12	145.9	
BELGICA	82	198	116	10	141.8	
CANADA	39	131	92	8	236.6	
ESTADOS UNIDOS	66	117	51	4	77.7	
ARGELIA	29	59	30	3	107.0	
COLOMBIA	22	57	35	3	156.3	
FINLANDIA	13	51	37	3	282.7	
RESTO	153	271	118	10	77.4	
TOTAL	805	1 991	1 186	100.0	147.3	

Fuente: SUNAT-ADUANAS

Situación internacional de la minería peruana

A nivel internacional, la minería peruana se encuentra en una posición expectante. En términos del PBI del sector, tres son los principales productos que la dinamizan: cobre, zinc y oro.

Cuadro 7: Posiciones del Perú como productor internacional de metales al año 2006

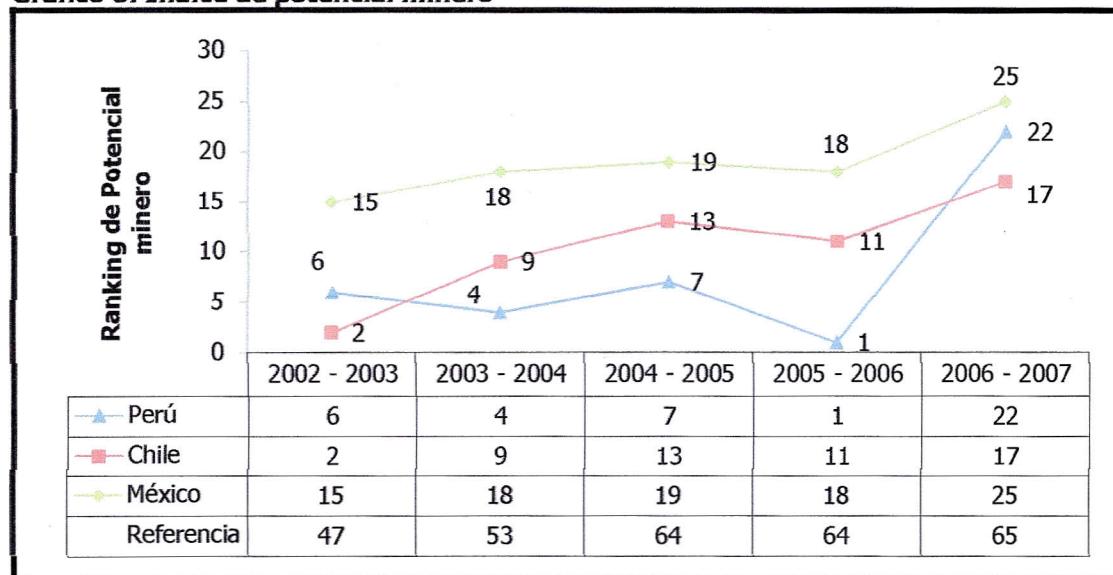
Mineral	Mundo	América Latina
Plata	1	1
Zinc	3	1
Estaño	3	1
Bismuto	3	1
Teluro	3	1
Plomo	4	1
Oro	5	1
Indio	8	1
Cobre	3	2
Molibdeno	4	2
Selenio	8	2

Fuentes: U.S.Geological Survey, The Silver Institute, Gold Fields Minerals Services, International Copper Study Group, International Lead and Zinc Study Group, International Tin Research Institute, International Molybdenum Association, Instituto Latinoamericano del Hierro y el Acero.

No obstante la buena posición alcanzada por la producción de minerales del país a nivel internacional, la competitividad no ha tenido la misma suerte.

Según el informe Fraser, de un total de 65 jurisdicciones a nivel mundial, el Perú ocupa la posición 22 para los años 2006 – 2007 en potencial minero, pero en el período 2002-2003 obtuvo el puesto 1, como se ve en el siguiente gráfico.

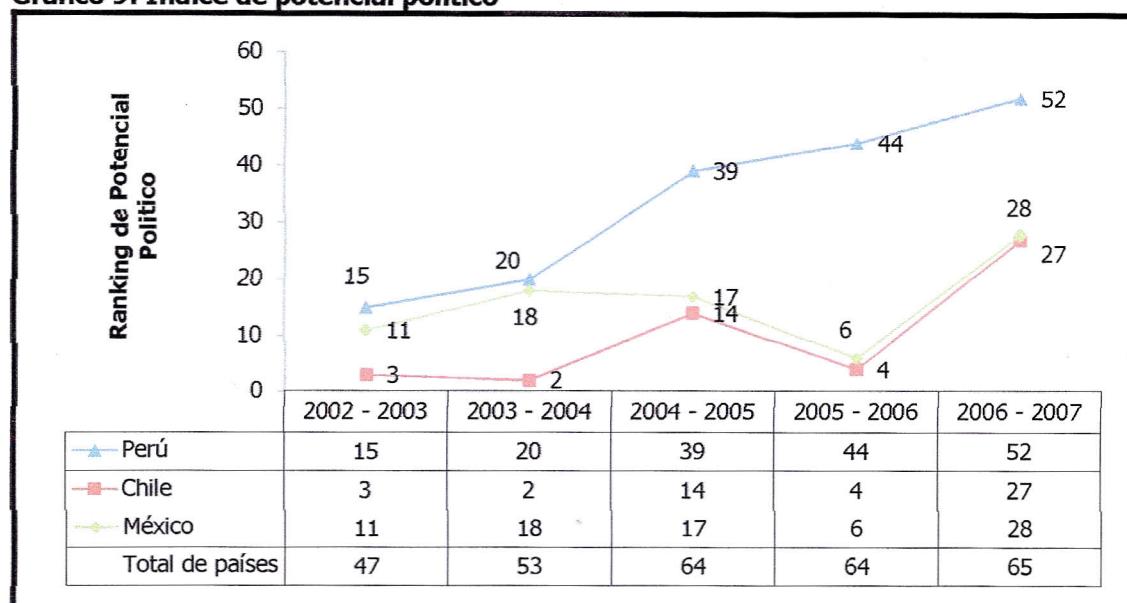
Gráfico 8: Índice de potencial minero



Fuente: Fraser

La otra variable que afecta la inversión minera, según el mencionado informe, es el Índice de Potencial Político. Este es un índice compuesto, que mide los efectos de las políticas de gobierno tales como: administración pública, interpretación y fortalecimiento de la legislación, regulación ambiental, duplicidad e inconsistencias en la regulación, régimen impositivo, incertidumbre respecto de propiedad de tierras y áreas protegidas, infraestructura, acuerdos socioeconómicos, estabilidad política, régimen laboral, base de datos sobre geología, y, finalmente, seguridad (presencia de terrorismo, vandalismo y otros). Si se toma en cuenta el mencionado índice, el Perú se encuentra, como se puede ver en el próximo gráfico, en el puesto 52 de los 65 países que tienen en la minería una actividad relevante.

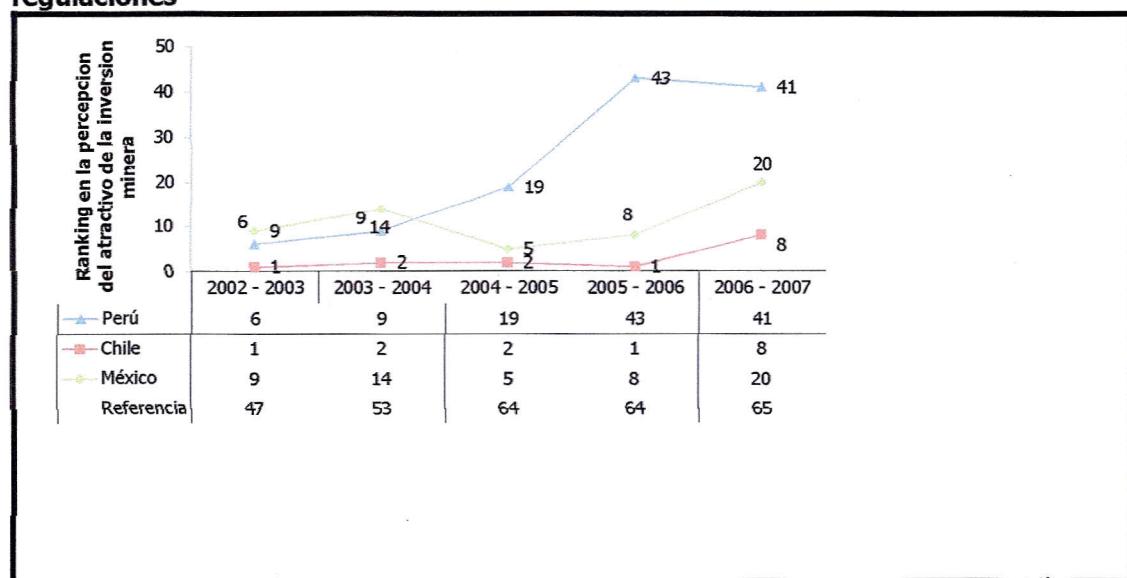
Gráfico 9: Índice de potencial político



Fuente: Fraser

Con respecto a la percepción global sobre los países, en términos de su atractivo para la inversión minera, el Perú ocupa el puesto 41, frente al sexto lugar que ocupó en el período 2002-2003 (gráfico 10).

Gráfico 10: Índice sobre percepción del atractivo para inversión minera según las regulaciones



Fuente: Fraser tabla 2 (mineral potential assuming current regulations/land use restrictions)

Aunque la producción minera ha mostrado indicadores y resultados positivos, el Perú es uno de los principales productores y también uno de los países con mayores recursos, una serie de factores como riesgo político, conflictos con la

población, entre otras contingencias que obstaculizan las operaciones de las empresas, han deteriorado en los últimos años su atractivo para la inversión.

Transferencias de recursos por la explotación de minerales

Canon Minero

El Canon Minero se constituye como el 50% del Impuesto a la Renta, que pagan las empresas mineras, metálicas y no metálicas.

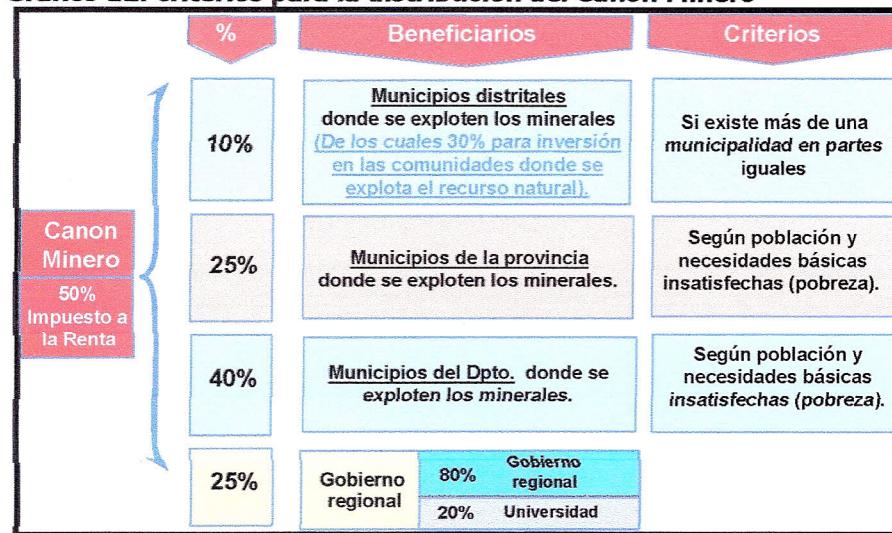
Gráfico 11: Estructura de la generación de recursos para el Canon Minero



Se distribuye entre los Gobiernos Locales y Regionales, en función de índices que elabora el Ministerio de Economía y Finanzas, utilizando información proporcionada por el Ministerio de Energía y Minas, la Sunat, el Instituto Nacional de Estadística e Informática, entre otros.

Los porcentajes y criterios de distribución del Canon Minero se muestran en el siguiente gráfico:

Gráfico 12: criterios para la distribución del Canon Minero



Regalía Minera

Es la contraprestación económica que los titulares de las concesiones mineras pagan al Estado por la explotación de recursos minerales, metálicos y no metálicos. En la fórmula legal se establece que la Regalía Minera será pagada sobre el valor del concentrado o su equivalente, conforme a la cotización de los precios del mercado internacional. Para tal efecto, se establece tres rangos, con tasas de 1%, 2% y 3%, a ser pagadas por las empresas mineras de manera progresiva, según sus niveles de ventas anuales.

Cuadro 9: Estructura de la generación de recursos para la Regalía Minera

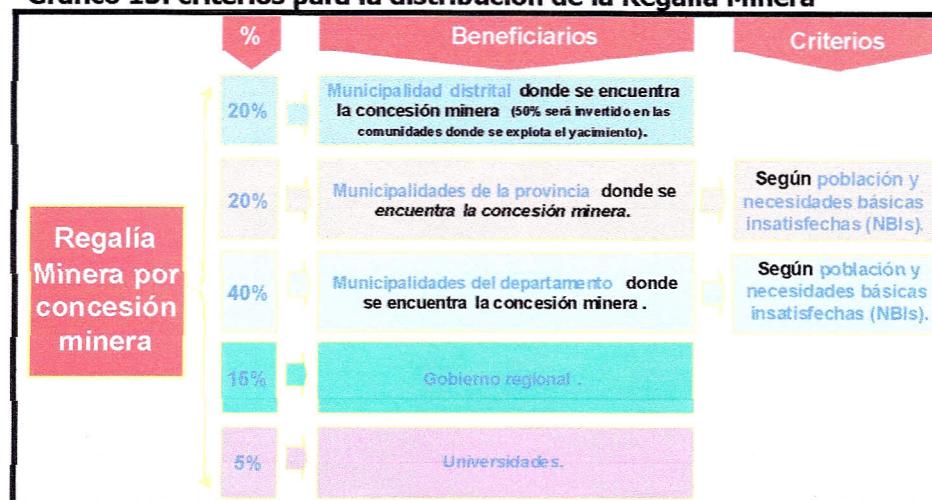
Rangos	Valor de la Base de Referencia		Regalía Minera Porcentajes
	US\$ Millones ^{1/}	S/. Millones ^{2/}	
Primero	Hasta 60	Hasta 203.7	1%
Segundo	Por el exceso de 60 hasta 120	Por el exceso de 203.7 hasta 407.4	2%
Tercero	Por el exceso de 120	Por el exceso de 407.4	3%

^{1/} Autorizados en llevar contabilidad en moneda extranjera.

^{2/} Resolución Ministerial 163-2006-EF-15.

Los porcentajes y criterios de distribución de la Regalía Minera son:

Gráfico 13: criterios para la distribución de la Regalía Minera



Utilización del Canon y la Regalía Minera

Estos aportes económicos a los gobiernos regionales y locales deben ser únicamente utilizados para financiar o cofinanciar proyectos de inversión pública, orientados a servicios públicos de acceso universal y que generen beneficios a la comunidad, enmarcados en las competencias de su nivel de gobierno y compatibles con los lineamientos de políticas sectoriales. Dichos proyectos públicos no deben considerar, en ningún caso, intervenciones con fines empresariales o que puedan ser realizados por el sector privado.

El marco legal vigente del Canon y la Regalía Minera permite invertir también en otras necesidades y prioridades de la población, además de infraestructura. Así, por ejemplo, comprende proyectos de inversión pública en capacitación y asistencia técnica agrícola, mejoramiento de técnicas de irrigación; asistencia técnica relacionada con la crianza de ganado, mejoramiento de la carne, la leche, los pastos, la genética; entre otros.

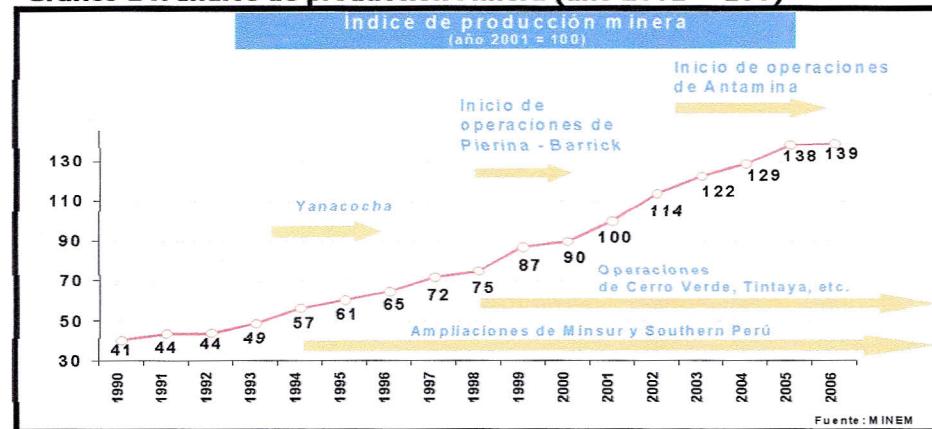
Por otro lado, los gobiernos locales y regionales pueden utilizar hasta 20% del Canon y la Regalía Minera para el mantenimiento de infraestructura, y hasta 5% para financiar la elaboración de estudios de preinversión (perfiles y estudios de viabilidad y factibilidad).

Montos transferidos de Canon y Regalía Minera

Las transferencias de recursos hacia zonas de explotación dependen, por un lado, del comportamiento del Impuesto a la Renta que pagan cada una de las empresas mineras al Estado; y, por otro, del valor de las ventas que realizan dichas empresas, que sirven de base de referencia para calcular y pagar la Regalía Minera. En ambos casos, en los últimos años, estos factores han mostrado una marcada tendencia al aumento.

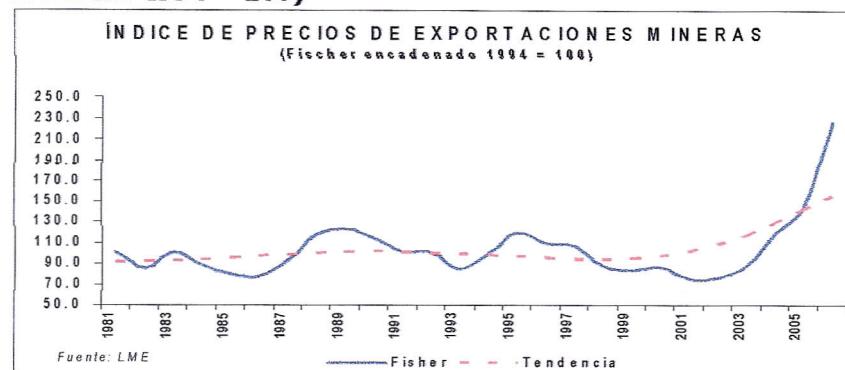
Así, el crecimiento de la producción ha obedecido a la consolidación de inversiones mineras realizadas en el pasado y, principalmente, al inicio de nuevos e importantes proyectos en el sector. El gráfico 14 relaciona estos detalles con el total de la producción minera para el periodo 1990 – 2006.

Gráfico 14: Índice de producción Minera (año 2001 = 100)



El favorable contexto internacional ha incrementado significativamente el precio de los minerales y, consecuentemente, como se ve en el siguiente gráfico, el valor de las exportaciones mineras.

Gráfico 15: Índice de precios de exportaciones mineras (Fisher Ordenado 1994 = 100)



Este desempeño se ha traducido en un crecimiento significativo de transferencias de recursos del gobierno central hacia los gobiernos locales y regionales por conceptos de Canon Minero y Regalía Minera. Las transferencias por regalías mineras han pasado de 209 millones de soles en 2005, a 422 millones en 2007, mostrando un crecimiento de 102%. En el caso del Canon Minero, la variación es espectacular: 9,200%, al pasar de 55 millones de soles en 2000, a 5,157 en el presente año, como lo muestra el siguiente cuadro.

Cuadro 10: Transferencias por Canon y Regalía Minera

Conceptos	(millones de soles)								Acumulado 2000-2007	Variación 2000 - 2007	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ^{1/}		Montos	%
Canon	468	423	539	806	1 114	1 908	3 035	6 570	14 864	6 101	1 303%
Minero	55	81	136	286	451	888	1 746	5 157	8 801	5 102	9 215%
Petrolero	412	341	351	401	440	576	711	649	3 882	237	57%
Gasífero						73	302	394	547	547	-
Hidroenergético				51	92	109	113	128	1316	153	-
Pesquero					26	40	29	50	201	57	-
Forestal					1	1	1	7	17	7	-
Regalía Minera						209	386	422	1 018	422	-
Total	468	423	539	806	1 114	2 118	3 422	6 992	15 881	6 523	1 393%

^{1/} Proyectado todos menos el Canon Minero.

Fuente: MEF

Todos los departamentos donde se explota recursos mineros perciben mayores transferencias por concepto de Canon Minero en relación al 2000, como se puede ver en el siguiente cuadro. A manera de ilustración, Ancash recibía en 2000 un millón de soles y en 2007 percibirá 1,629 millones. Arequipa recibió en 2000, cuatro millones de soles y en 2007 obtendrá 170 millones de soles. En

Cajamarca, en 2000, las transferencias fueron 24 millones de soles y en 2007 serán 587 millones. Moquegua obtuvo en 2000, un millón de soles y en 2007 alcanzará 599 millones. Por su parte, a Tacna le fueron transferidos un millón de soles en 2000 y en 2007 obtendrá 880 millones.

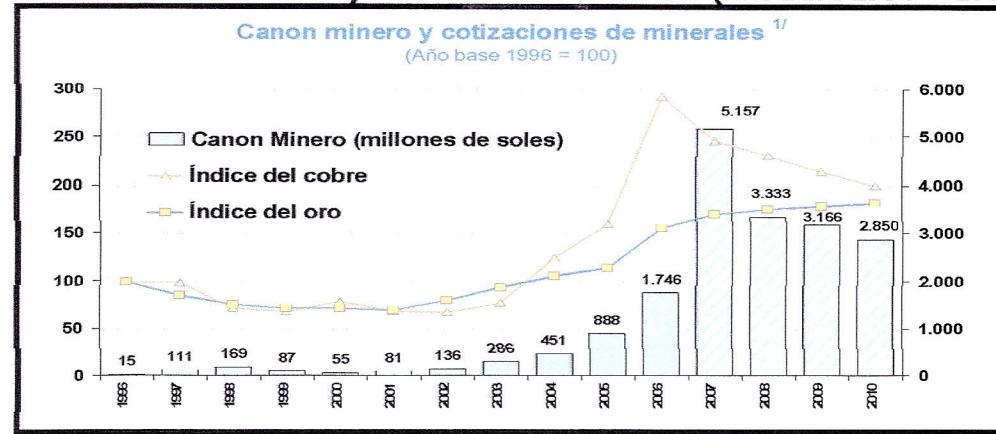
Cuadro 11: transferencias del Canon Minero por departamentos (en millones de soles)

Departamentos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Acumulado 2007-2000	Variación 2007-2000	
										Millones	Porcentaje
AMAZONAS	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	-
ANCASH	1	2	19	55	63	51	350	1 629	2 171	1.631	125 065%
APURIMAC	0	0	0	0	1	7	10	25	44	25	42 609%
AREQUIPA	4	7	19	25	24	65	83	170	397	174	4 094%
AYACUCHO	0	0	0	0	1	2	3	22	28	22	14 743%
CAJAMARCA	24	30	30	66	182	286	356	587	1 562	611	2 348%
CALLAO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
CUSCO	0	0	0	0	0	19	67	273	359	273	-
HUANCAVELICA	2	0	0	0	1	7	10	43	63	44	2 389%
HUANUCO	0	0	0	0	0	1	3	14	19	14	12 938%
ICA	0	0	2	5	5	14	35	78	139	78	33 886%
JUNIN	3	3	2	3	4	9	43	145	211	147	5 380%
LA LIBERTAD	2	3	5	10	16	28	69	306	440	308	13 681%
LAMBAYEQUE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
LIMA	1	2	3	5	5	7	8	13	43	14	824%
LIMA PROVINCIAS	0	0	1	1	3	16	47	204	273	205	71 434%
LORETO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
MADRE DE DIOS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
MOQUEGUA	1	7	16	26	34	216	376	599	1 275	600	85 718%
PASCO	6	5	1	2	6	31	102	416	571	422	6 824%
PIURA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	398%
PUNO	9	16	28	71	66	123	145	176	634	185	1 763%
SAN MARTIN	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	-
TACNA	1	4	9	15	39	215	425	880	1 587	880	153 640%
TUMBES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
UCAYALI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
Total	55	81	136	286	451	1 097	2 133	5 579	9 819	5 634	9 978%

Fuente: MEF

Dada la alta correlación que se puede observar en el gráfico 16, entre las cotizaciones de los minerales – que son imprevisibles- y las transferencias, se puede prever que este escenario, tan favorable actualmente, es intrínsecamente volátil.

Gráfico 16: Canon Minero y cotizaciones de minerales (Año Base 1996 = 100)



Fuente: MEF

Ser uno de los países con mayor potencial minero, contar con una normativa promotora de la inversión y los inusuales precios de los minerales, han producido una bonanza económica nunca antes vista en el sector. Queda preguntarse si la distribución de la misma ha sido equitativa y si ha generado, o no, efectos negativos secundarios.

Existe un problema con la distribución de recursos que provienen del Canon Minero. Mientras hay distritos que reciben muchos recursos por este concepto, un número importante no recibe un sol, aunque tienen altos índices de pobreza. El Cuadro 12 Muestra los 20 distritos que han recibido mayores recursos por Canon Minero en 2007.

**Cuadro 12: Relación de los 20 distritos que reciben más transferencias por Canon Minero en el año 2007
(en nuevos soles)**

Departamento	Provincia	Distrito	Población	Canon 2005	Canon por habitante 2007	Total transferencias por habitante 2007
Ancash	Huari	San Marcos	11,143	211,251,661	18,958	19,109
Tacna	Jorge Basadre	Ilabaya	5,566	139,060,342	24,984	28,576
Moquegua	Mcal Nieto	Moquegua	52,006	129,694,480	2,494	2,907
Cajamarca	Cajamarca	Cajamarca	162,862	87,726,784	539	658
Tacna	Jorge Basadre	Ite	1,831	78,303,855	42,766	45,991
Ancash	Santa	Chimbote	225,672	77,760,065	345	420
Tacna	Tacna	Tacna	100,993	74,931,553	742	912
Tacna	Tacna	Cnl Gregorio Albarracín	60,805	73,608,398	1,211	1,401
Tacna	Jorge Basadre	Locumba	1,757	69,408,531	39,504	42,887
Moquegua	Mcal Nieto	Torata	5,492	64,384,748	11,723	15,016
Ancash	Huari	Chavín de Huantar	9,029	58,691,207	6,500	6,653
Ancash	Huari	Huari	9,667	57,303,130	5,928	6,232
Cusco	Espinar	Espinar	33,720	54,728,694	1,623	1,929
Ancash	Huaraz	Independencia	64,080	53,455,204	834	917
Moquegua	Ilo	Ilo	59,970	50,071,269	835	1,076
Cajamarca	Cajamarca	Baños del Inca	32,988	43,516,119	1,319	1,432
Cajamarca	Cajamarca	Encañada	23,260	41,962,961	1,804	1,938
Ancash	Santa	Nuevo Chimbote	111,221	38,896,281	350	401
Ancash	Huaraz	Huaraz	54,617	32,321,198	592	720
Tacna	Tacna	Ciudad Nueva	36,418	32,056,467	880	1,044

Fuente: DGAES

Elaboración: Propia

*El índice de carencias se tomó del Mapa de pobreza 2006 de Foncodes

Para el mismo periodo, el Cuadro 13 muestra a los 20 distritos más pobres que no han recibido recursos por este concepto. Se puede apreciar que aun aquellos que reciben Canon Petrolero, están por debajo de los que reciben Canon Minero. Por ejemplo, Balsapuerto (el más pobre de todo el Perú), Cahuapanas, Andoas, Morona y Jeberos, ubicados en la selva rural de los departamentos de Loreto y Ucayali.

Cuadro 13: relación de los 20 distritos más pobres que no reciben transferencias por Canon Minero en el año 2007

Departamento	Provincia	Distrito	Población 2005	Canon Minero 2007	Total de transferencias por habitante 2007
Loreto	Alto Amazonas	Balsapuerto	13,220	0	265
Loreto	Datem del Marañón	Cahuapanas	8,401	0	290
Loreto	Datem del Marañón	Andoas	9,812	0	187
Loreto	Datem del Marañón	Morona	6,914	0	267
Loreto	Alto Amazonas	Jeberos	4,067	0	367
Ucayali	Atalaya	Yurua	1,303	0	2,480
Loreto	Datem del Marañón	Pastaza	6,384	0	406
Loreto	Maynas	Torres Causana	5,360	0	438
Loreto	Maynas	Tte Manuel Clavero	2,895	0	409
Loreto	Datem del Marañón	Manseriche	8,073	0	289
Loreto	Datem del Marañón	Santa Cruz	4,619	0	362
Ucayali	Coronel Portillo	Iparia	11,270	0	314
Ucayali	Atalaya	Tahuaina	5,370	0	841
Loreto	Loreto	Urarinas	12,488	0	346
Loreto	Maynas	Napo	15,679	0	256
Loreto	Loreto	Tigre	7,909	0	454
Loreto	Maynas	Mazan	14,096	0	266
Ucayali	Atalaya	Raymondi	25,945	0	586
Ucayali	Purus	Purus	3,618	0	1,650
Loreto	Requena	Yaquerana	2,538	0	706

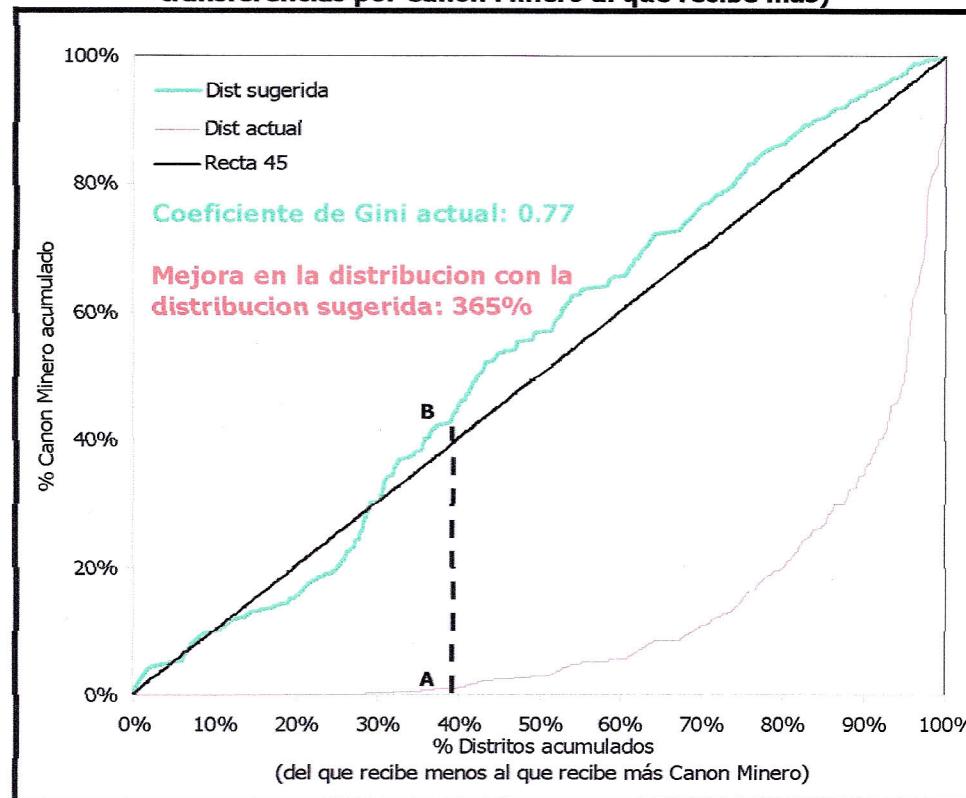
Fuente: DGAES

Elaboración: Propia

*El índice de carencias se tomó del Mapa de pobreza 2006 de Foncodes

Este hecho revela una debilidad en la manera en la que se distribuye los recursos. Si bien esta distribución se realiza de manera progresiva, o sea, que los distritos pobres, en promedio al menos, reciben más recursos relativos, esta característica aún se puede mejorar. El Gráfico 20 muestra las curvas de Lorenz. El criterio de orden usado ha sido el de recepción de Canon Minero. En este caso, y en relación a los Cuadros 12 y 13, se puede apreciar una distribución bastante desigual de los recursos percibidos por los distritos (línea delgada), asociado a un valor elevado en el Coeficiente de Gini, que llega al 77%. Como ya se dijo, el distrito que más Canon Minero recibe es San Marcos (211 millones de soles en 2007), mientras que más de 400 distritos (pobres y muy pobres) no perciben recursos por esta partida.

Gráfico 17: Curvas de Lorenz para la distribución por distritos, actual y sugerida, del Canon Minero en 2007 (distritos ordenados desde el que recibe menos transferencias por Canon Minero al que recibe más)



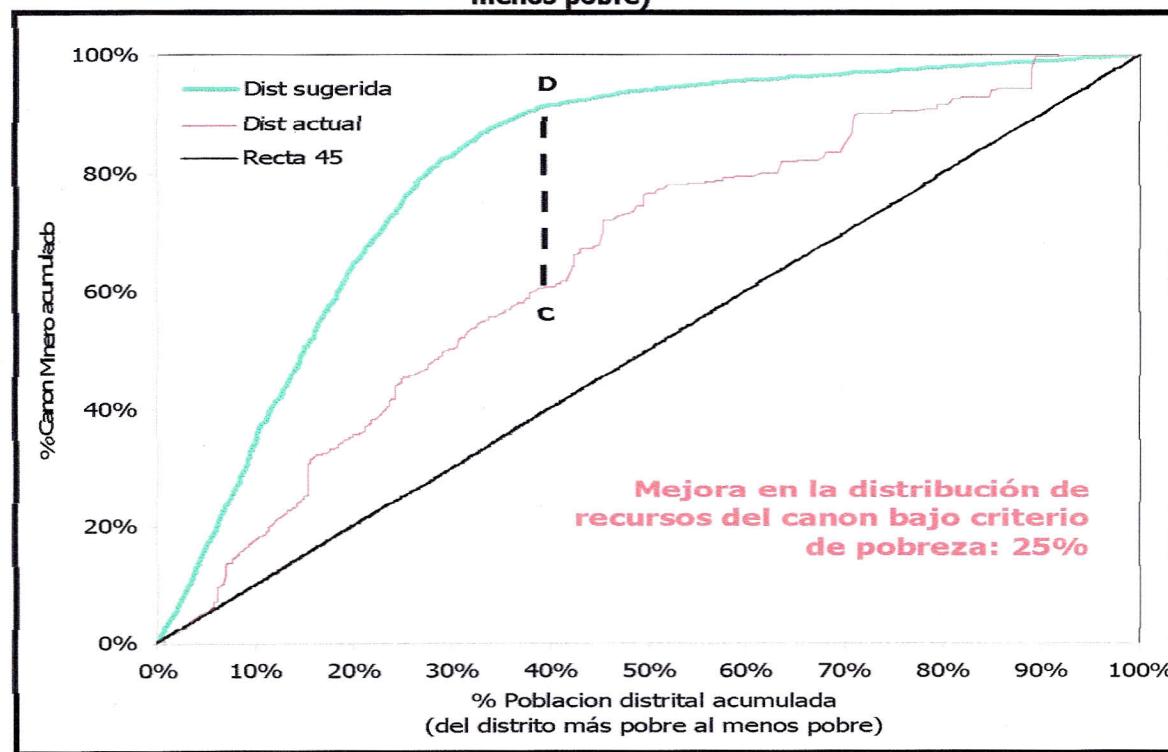
FUENTE: DGAES
Elaboración: Propia

Una alternativa sencilla a la distribución actual se muestra en el mismo gráfico (línea gruesa). Si se pondera en 80% al índice de pobreza distrital y en 20% al total de la población, y se distribuye los recursos del canon a todos los distritos de la República, se obtiene un índice de distribución de recursos del Canon Minero más justo. La mejora se puede apreciar en el gráfico 17. El punto A de la distribución actual indica que 40% de los distritos reciben menos de 3% del total transferido por Canon Minero, mientras que con la distribución sugerida, 40% de los distritos reciben 42% de los recursos. Por ejemplo, el distrito de Balsapuerto recibiría tres veces más recursos que actualmente.

La mejora en la distribución de recursos es más evidente cuando se ordenan los distritos en función a la pobreza distrital. El gráfico 18 muestra las curvas de Lorenz asociadas a la distribución actual del Canon Minero y a la que se sugiere. Al igual que en el gráfico anterior, la línea más delgada corresponde a

la distribución actual de los recursos del Canon. Ésta se encuentra por encima de la recta inclinada en 45° , lo cual indica que existe progresividad en su distribución. Por ejemplo, un punto como el señalado por C, indica que 40% de la población de los distritos más pobres, accede a cerca de 58% del total de la transferencia por Canon Minero. Esta situación es por sí misma positiva, pero se puede mejorar pues, como ya se mencionó, deja al margen a muchos de los distritos más pobres del país. Con la distribución propuesta – 80% pobreza y 20% población, y distribución a todos los distritos-, se puede apreciar que 40% de la población distrital más pobre, recibiría, ya no 58% de los recursos, sino cerca de 90%.

Gráfico 18: Curvas de Lorenz para la distribución por población distrital, actual y sugerida, del Canon Minero en 2007 (distritos ordenados desde el más pobre al menos pobre)



FUENTE: DGAES
Elaboración: Propia

Aunque se trata de un tema muy polémico, desde todo punto de vista, especialmente si consideramos la poca solidaridad que existe en el Perú y, como se verá en la próxima sección, la ausencia de un “nosotros” colectivo, no debe dejar de ser analizado y consensuado seriamente.

Tipo de transferencia del canon, volatilidad de precios, inversiones sociales y conflictos

Uno de los riesgos de las inversiones públicas es su sostenibilidad. Si bien se ha creado normas que asignan recursos provenientes del canon para el mantenimiento de las mismas, debe tomarse en cuenta que éstos varían en función del monto total del canon disponible.

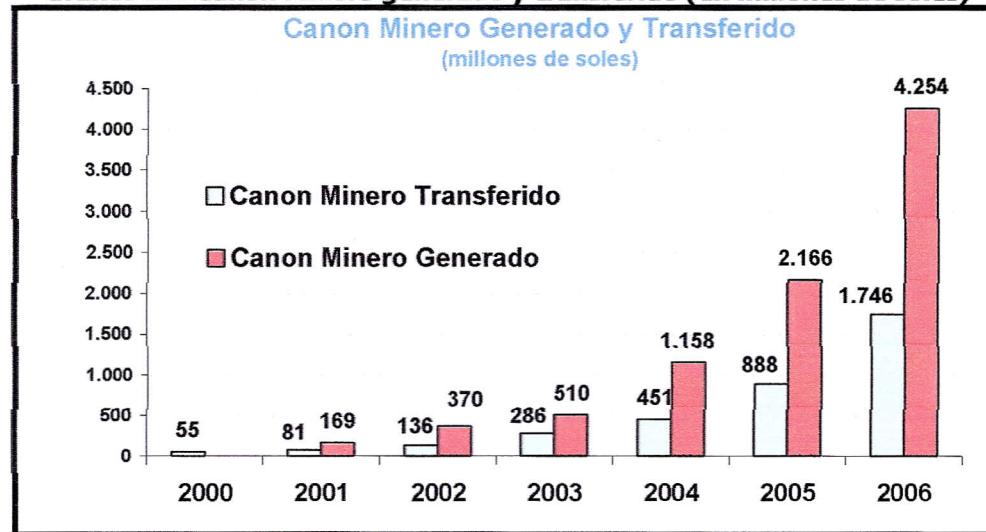
Así, si se realiza una inversión muy grande que requiere un flujo importante de recursos para su mantenimiento, cuando caen las cotizaciones, cae el canon y caen los recursos disponibles para éste y la obra puede perder su impacto o quedar trunca. La volatilidad de las transferencias por Canon Minero es difícil de controlar. Sin embargo, existen medios para suavizarla, sobre todo cuando las fuentes de recursos se encuentran en una situación favorable, como la aplicación de políticas contracíclicas en la distribución de recursos hacia los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Se podría crear fondos para cada unidad de gobierno -acumular recursos cuando las cotizaciones excedan cierto precio- y utilizarlos, con reglas claras, cuando las cotizaciones caigan por debajo del mínimo.

La transferencia del Canon Minero es realizada por el Ministerio de Economía y Finanzas dentro de los sesenta días calendario después de terminado el período de regularización del Impuesto a la Renta. Por ende, el Canon Minero de 2006 se transfirió a los gobiernos locales y regionales, por primera vez, en una sola cuota, en el mes de junio de 2007.

Anteriormente, la transferencia se realizaba en doce cuotas iguales. En efecto, el Canon Minero estaba constituido (al igual que ahora) por 50% del Impuesto a la Renta que pagaban las empresas mineras. Una vez conocido éste, luego del período de regularización, se calculaba el Canon y la transferencia a los gobiernos locales y regionales se realizaba en doce cuotas hasta mayo del año siguiente. Es decir, el Impuesto a la Renta del año X, declarado en abril del año X + 1, y el Canon Generado en el año "X" era 50% del Impuesto a la Renta del año X, terminaba siendo transferido en 12 cuotas iguales: 7 cuotas durante junio y diciembre del año X + 1, y las 5 cuotas restantes entre enero y mayo

del año X + 2. Por esa razón no coincidían los montos de Canon Minero Generado y Canon Minero Transferido, tal como se puede observar en el Gráfico 19.

Gráfico 19: Canon Minero generado y transferido (en millones de soles)



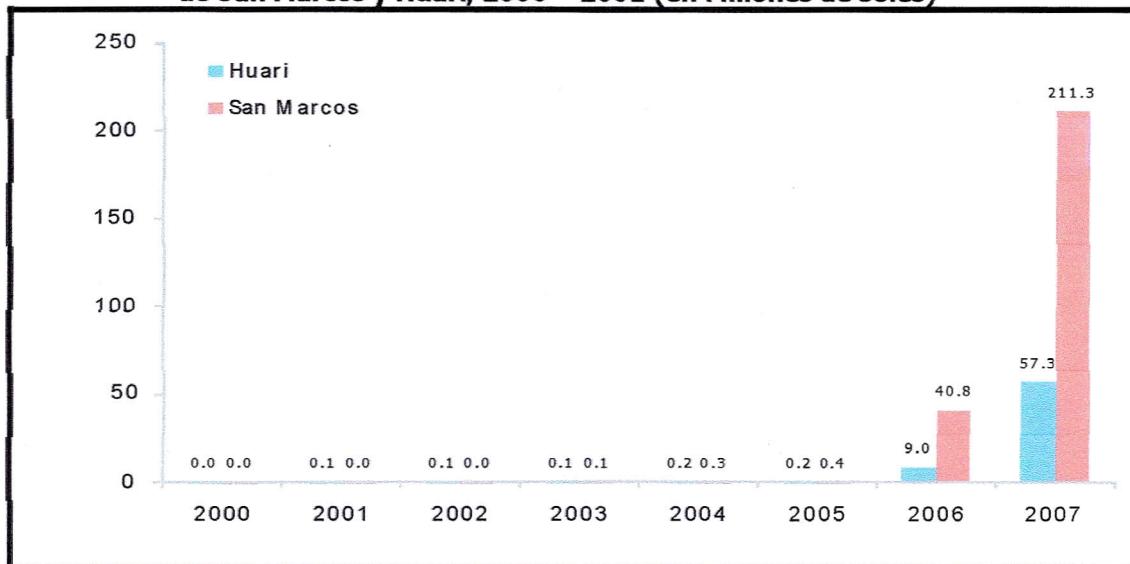
Esta diferencia crece a medida que el monto del canon aumenta. De esa forma, se suavizaba un eventual cambio brusco en las cotizaciones de los metales, cosa imposible con la transferencia en una sola cuota.

El actual escenario puede traer consecuencias negativas para las instancias de gobierno que reciben los recursos. A continuación se presenta el caso de dos de los distritos que más recursos por Canon Minero reciben en el Perú: San Marcos y Huari, en Ancash. Ambos distritos han experimentado incrementos significativos en su presupuesto, debido a los recursos provenientes del Canon Minero.

Ambos son distritos relativamente pequeños. San Marcos cuenta con una población de 11,143 habitantes y Huari, capital de la provincia del mismo nombre, cuenta con, 9,667. En ambos distritos la mayor parte de la población vive en situación de pobreza y pobreza extrema, la cual condiciona un escenario de necesidades básicas insatisfechas relacionadas principalmente con saneamiento y desnutrición crónica infantil. El gráfico 20 y el cuadro 14

muestran la magnitud del incremento en los ingresos. Casi todo el presupuesto municipal en ambos casos proviene del Canon Minero.

Gráfico 20: Evolución de la recepción de recursos por Canon Minero en los distritos de San Marcos y Huari, 2000 – 2001 (en Millones de soles)



FUENTE: DGAES

Elaboración: Propia

Cuadro 14: Montos recibidos y cambio porcentual en la recepción del Canon Minero en San Marcos y Huari, 2000 - 2007

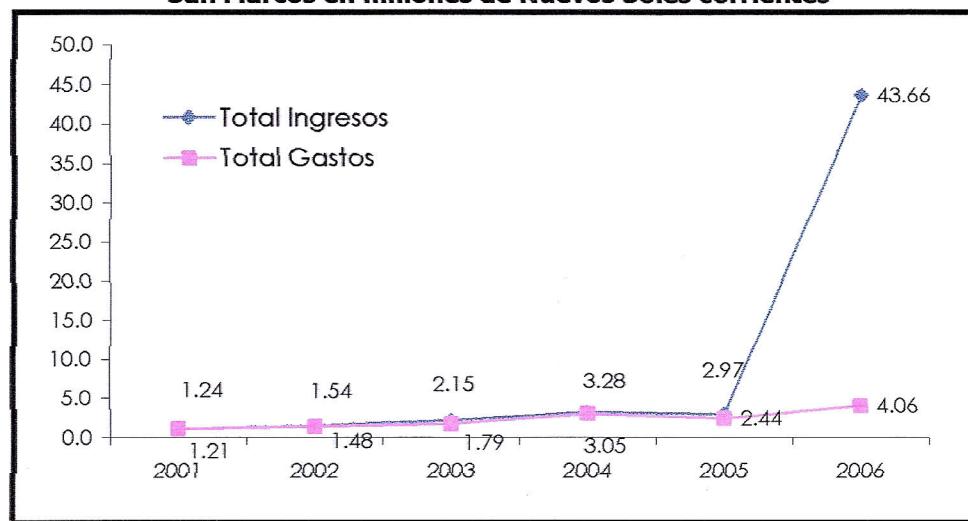
Años	San Marcos	%	Huari	%
2000	19,359	--	39,046	-
2001	27,548	42%	55,560	42%
2002	48,117	75%	66,410	20%
2003	97,955	104%	104,441	57%
2004	337,483	245%	232,528	123%
2005	381,113	13%	224,942	-3%
2006	40,826,966	10613%	8,976,111	3890%
2007	211,251,661	417%	57,303,130	538%
Variación 2000 – 2007	211,232,302	1'091,126%	57,264,084	146,657%

FUENTE: DGAES

Elaboración: Propia

La eventual volatilidad de los ingresos que reciben los distritos puede derivar en el no empleo de los recursos en función a las necesidades de la población y/o la subejecución de recursos, dependiendo ello de las facultades y capacidades que tenga cada municipalidad para poder hacer uso de ellos.

Gráfico 21: Evolución de los ingresos y gastos del presupuesto total del Municipio de San Marcos en millones de Nuevos Soles corrientes



Fuente: DGAES

Por ejemplo, en San Marcos se ha registrado un problema de subejecución. De los más de 40 millones de soles que tuvo a disposición en 2006, sólo pudo utilizar cuatro (ver gráfico 21). La razón principal para esto es la incorporación voluntaria, a mediados de 2006, del municipio al SNIP. Una vez realizado este proceso, durante 2006, la recién instaurada Oficina de Proyectos de Inversión (OPI), se dedicó a evaluar sólo los nuevos proyectos de inversión pública de su nueva unidad formuladora. Con ello se obtuvo la viabilidad de 17 de un total de 25 proyectos de inversión pública, los cuales ya contaban con sus respectivos expedientes técnicos. El distrito de Huari no ha tenido esa limitación. Su nivel de subejecución de recursos fue en 2006 casi inexistente. Esto también tiene una explicación dentro del marco de las normas de la inversión pública. Huari no se encontraba dentro del SNIP en 2006, por lo que, para ejecutar proyectos de inversión, no requería demostrar la rentabilidad social de los mismos. Mientras San Marcos destinó 78% de lo ejecutado a infraestructura educativa, Huari sólo destinó 11.4% a este fin, usando cerca de dos millones de soles para infraestructura municipal y comunal.

Se puede extraer dos lecciones de lo anterior: en primer lugar, el uso del total de recursos no necesariamente significa mejora en la condición de vida de las personas. Huari padece de problemas en el acceso a servicios básicos y tiene

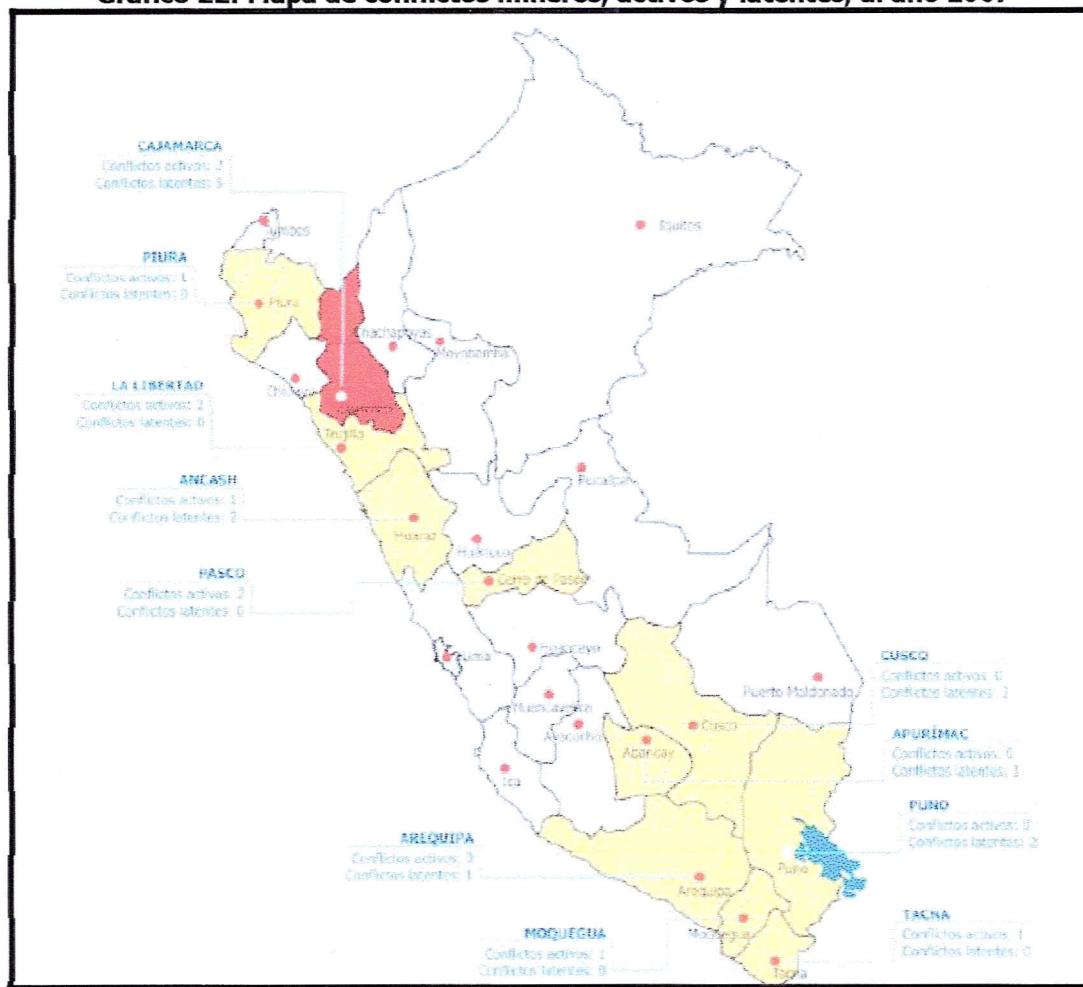
una alta tasa de desnutrición, pero prefirió construir infraestructura suntuaria. En segundo lugar, los municipios tienen limitaciones de gestión. En el caso de San Marcos no se pudo ejecutar casi 90% del presupuesto en 2006, debido a que la institución se encontraba en un proceso de adaptación al SNIP. Este problema, bien manejado, puede ser superado en corto tiempo, pero requiere mucho trabajo, sobre todo en los distritos más alejados. El número de personas encargadas de estas labores es también un factor importante, sobre todo en aquellos distritos donde el crecimiento de las transferencias ha sido más acentuado.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que la dinámica distrital implica procesos que pueden resultar complejos en algunas circunstancias. Los presupuestos participativos *frecuentemente se encuentran retrasados o no logran la participación de todos los agentes interesados*. Otro problema que se percibe es que aún no existe una visión clara de las líneas de desarrollo del distrito, las cuales deberían estar consignadas en Planes de Desarrollo Concertados, que, a su vez, en muchos casos no se sigue. Falta de asesoría adecuada, de estudios de preinversión o expedientes técnicos, acompañan un desarrollo distrital errático que puede mantenerse aún muchos años.

La volatilidad en las transferencias puede entenderse, por parte de la población, como una maniobra estatal o de las empresas del sector, para reducir los recursos que corresponde a los gobiernos locales y regionales, lo que podría propiciar enfrentamientos entre la población y el Estado, y entre la población y las empresas, perjudicando la producción.

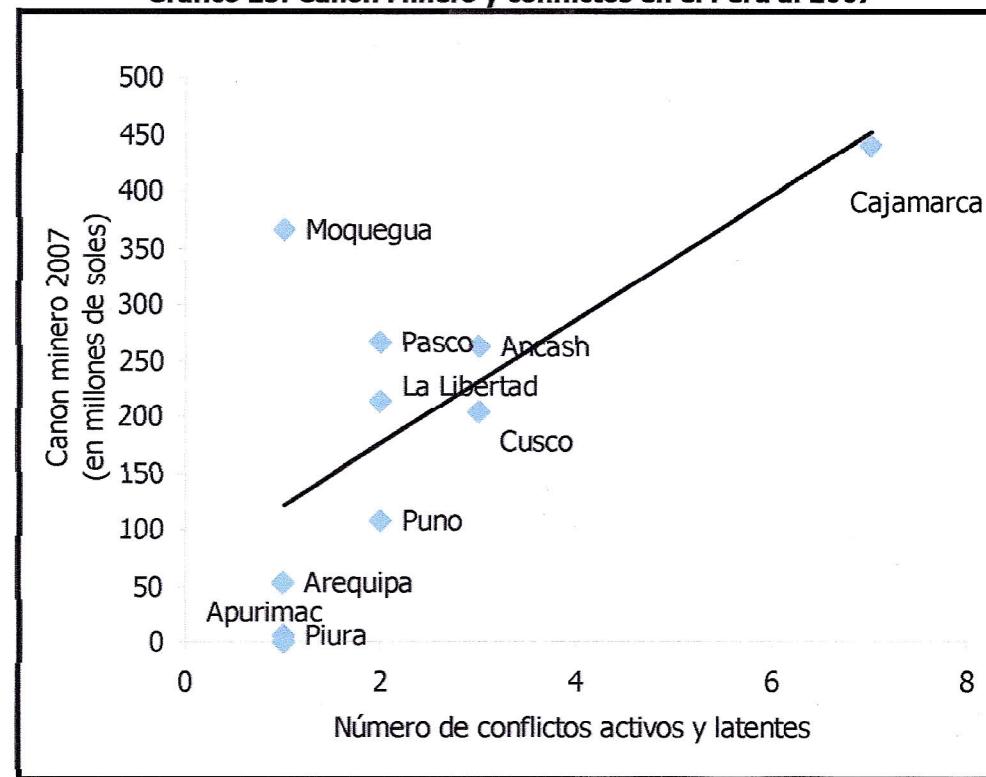
En el siguiente gráfico se muestra un mapa de los conflictos relacionados con la actividad minera en el Perú en 2007.

Gráfico 22: Mapa de conflictos mineros, activos y latentes, al año 2007



Una parte de los conflictos surge por recursos. Es interesante que existe una relación positiva entre las transferencias de recursos por Canon Minero y el número de conflictos activos y latentes, como lo muestra el gráfico 23. Es algo que suele ocurrir cuando una importante cantidad de dinero llega súbitamente y es vista como un derecho adquirido. En todo caso, la distribución de los recursos del canon ha creado conflictos e inestabilidad, una de las variables que disminuyen el atractivo del país.

Gráfico 23: Canon Minero y conflictos en el Perú al 2007



Fuente: DGAES

Elaboración: Propia

Representaciones colectivas

Una de las características de la mente humana es que genera convicciones. Lo hace a partir de pocos datos, rápidamente, y es bastante difícil modificar los resultados de ese proceso que es, por naturaleza, emocional y poco analítico. La razón es que durante cientos de miles de años, esa mente estuvo dedicada a sobrevivir en entornos particularmente inciertos, peligrosos y poco predecibles, en los que las decisiones eran cuestión de vida o muerte. En esos contextos y para ese fin, la mente convencida, movida por convicciones, que caracteriza a los niños de cinco años, era la solución más eficaz. Aún hoy en día, cuando se vive mucho tiempo y, por lo menos una parte de los humanos, en entornos más complejos y menos peligrosos, en las principales decisiones de la vida individual y colectiva –como elegir a una pareja o un presidente-, es esa mente, a la que no le gusta los matices, que odia las dudas e incertidumbres, que piensa en todo o nada, blanco o negro, bueno o malo, la que predomina, y no la mente analítica, racional y científica. La parte negativa de todo lo anterior es que las percepciones – que se parecen a los virus, vale decir, pueden generar epidemias- impiden muchas veces procesar información de manera racional y determinan actitudes hacia situaciones, aunque no coincidan con la realidad y la distorsionen.

Es por eso que las percepciones deben ser tomadas en cuenta como datos de la misma realidad, investigadas y usadas dentro de cualquier emprendimiento, y no ser desdeñadas como si fueran falta de capacidad, ausencia de conocimiento o intención de hacer daño.

En primer lugar, algunos datos de la población en general resumidas a partir de encuestas de opinión pública realizadas por diferentes institutos de investigación:

- 80% de las personas piensan que la actividad minera es muy importante o importante para el desarrollo nacional, sin que haya mayores diferencias en las distintas variables sociodemográficas.
- Alrededor de 80% está de acuerdo en que se debe promover la inversión minera, siendo esto menor entre el nivel E y entre las mujeres.
- Sólo 35% han escuchado hablar del canon minero y, de este porcentaje, 24% cree que las empresas mineras cumplen con él, siendo el grado de credibilidad en las empresas menor en Lima, la costa norte y la sierra sur.
- 90% piensa que lo que se paga de canon no es lo justo y 84% que el Estado distribuye lo que recibe de la actividad minera de manera injusta.
- Un número significativo de personas piensan que sólo las empresas estatales deberían explotar las riquezas mineras del país, siendo esto mucho más marcado en la Sierra Sur.

El grueso de lo que se trabaja en esta sección, proviene de una encuesta hecha especialmente en el CADE estudiantil, la Conferencia Anual de Estudiantes, que se realizó en mayo del presente año. En esa reunión participan alrededor de 450 estudiantes del tercio superior de universidades e institutos tecnológicos – privados y públicos- de todo el territorio nacional.

En cuanto a los estudiantes que asistieron al CADE, se detalla algunas de las variables sociodemográficas:

Gráfico 24: tipo de educación universitaria

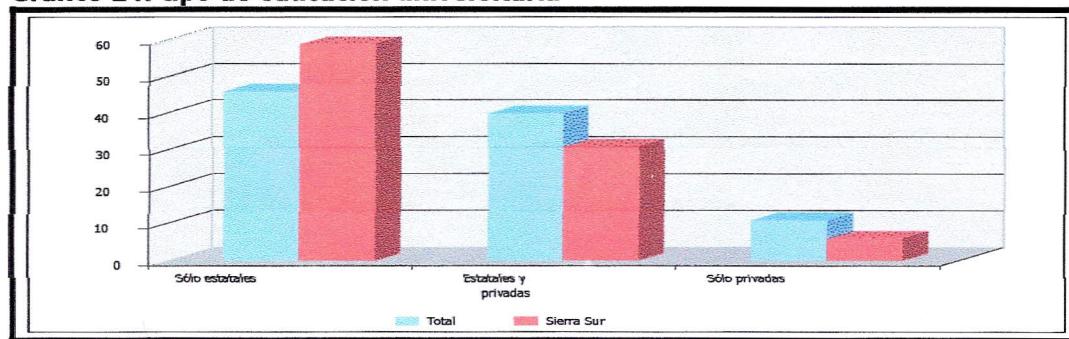
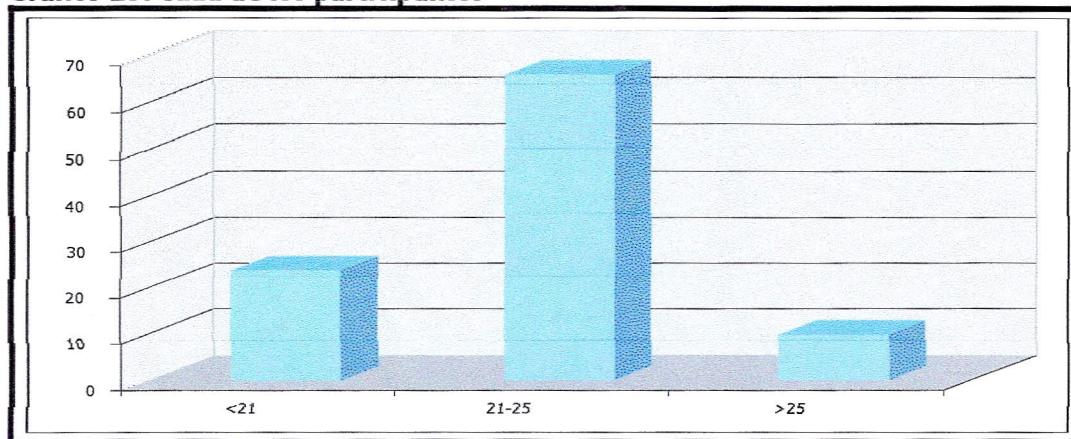
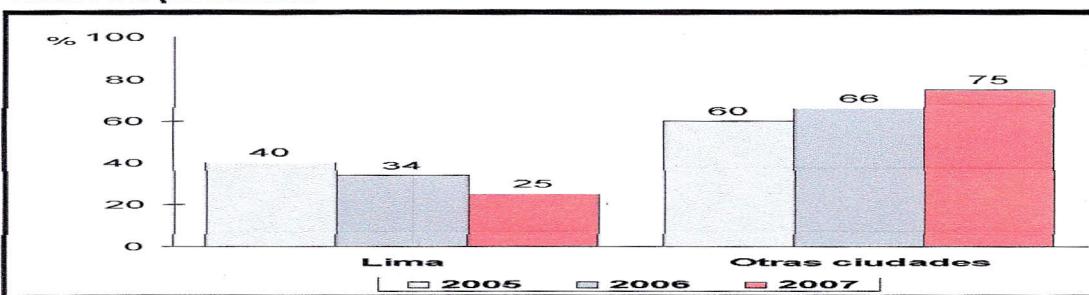


Gráfico 25: edad de los participantes



Como puede verse, se trata de chicos que tienen entre 21 y 25 años, de origen básicamente provinciano, tendencia que se ha reforzado en los tres últimos CADE's.

Gráfico 26: procedencia



45% estudian en una universidad privada, 45% en una estatal y el 10% en institutos; y un 53% estudió en colegios públicos, 32% en colegios privados religiosos y 15% en centros privados laicos. Un 46% estudian y trabajan.

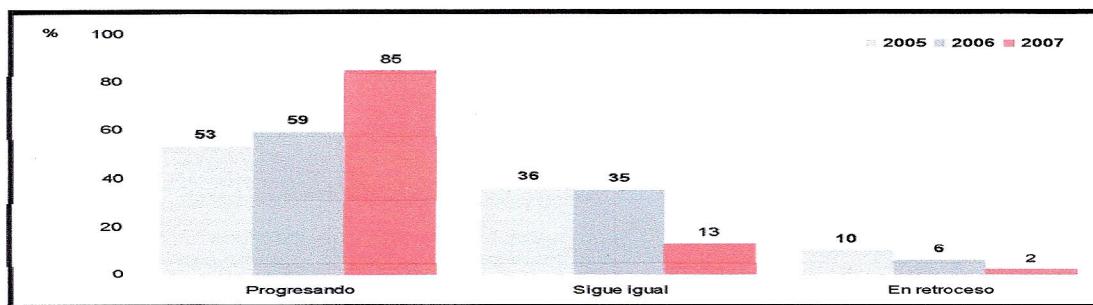
En otras palabras, se está hablando de una muestra significativa de la juventud que tiene acceso a estudios superiores, y que está mayoritariamente conformada por personas de clase media y media baja de todo el país. Además, es probable que muchos de ellos sean en el futuro líderes de opinión o tengan cargos con capacidad de decisión.

En cuanto a opiniones no relacionadas con la minería, pero que dan una idea de sus convicciones acerca del contexto general, sobresalen los siguientes datos:

65% considera que las oportunidades de trabajo para las personas que estudian en su centro son abundantes o aceptables, pero, interesantemente, quienes más seguros se encuentran – 87%- son los que estudian en institutos, seguidos por 73% de las universidades públicas, mientras quienes menos seguros están – 52%- son quienes asisten a universidades privadas. Sólo 2% quiere, en el futuro, recibir una remuneración como profesional independiente – la gran mayoría quiere ser empresario inmediatamente, o serlo luego de una experiencia dependiente corta-, y 75% quisiera trabajar en el sector privado.

Como se puede ver en el gráfico siguiente, existe un importante reconocimiento de que el Perú está avanzando, mucho más marcado que en años anteriores.

Gráfico 27: percepción de progreso del Perú



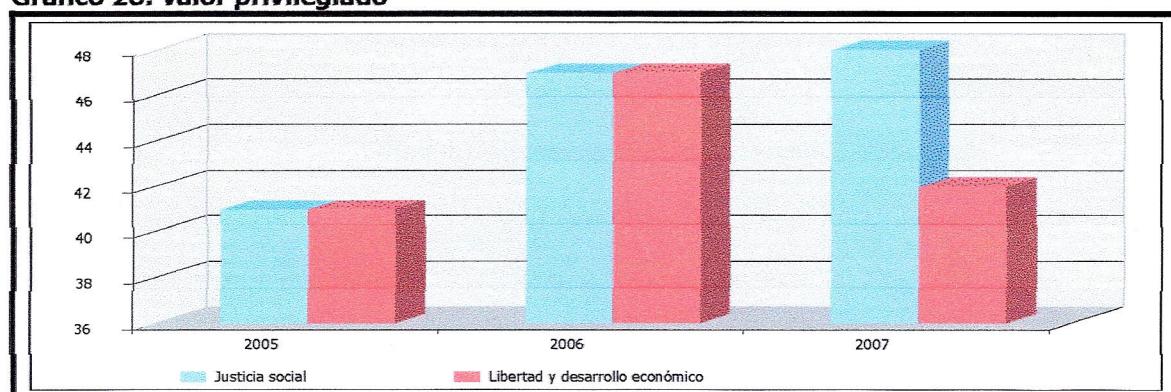
94% considera que la globalización es muy favorable o favorable para el país – más en provincias que en Lima-, 93% piensa lo mismo del TLC con los Estados Unidos – también en provincias más que en Lima-, que el Perú está medianamente preparado para competir en el exterior, que sus principales ventajas para ello son sus recursos naturales – más que las características positivas de sus habitantes-, que, además, son el principal factor del orgullo que sienten de ser peruanos.

Estos jóvenes, bastante optimistas, modernos, orientados a lo empresarial, con una aparente simpatía por lo privado y con muchas expectativas por la globalización, comparten también representaciones y sentimientos que pueden entrar en conflicto con lo anterior, al definir sus posiciones alrededor de ciertos temas.

Se trata de jóvenes que perciben a los empresarios peruanos como muy creativos, trabajadores, innovadores e inteligentes, pero con poca identificación con el país, poco honestos y poco sensibles socialmente. De paso, esto no es distinto de cómo definen a los peruanos – incluyéndose a sí mismos- en general. Desconfían de las instituciones y, mucho, de las personas en general, y se alegran muy poco de los éxitos ajenos.

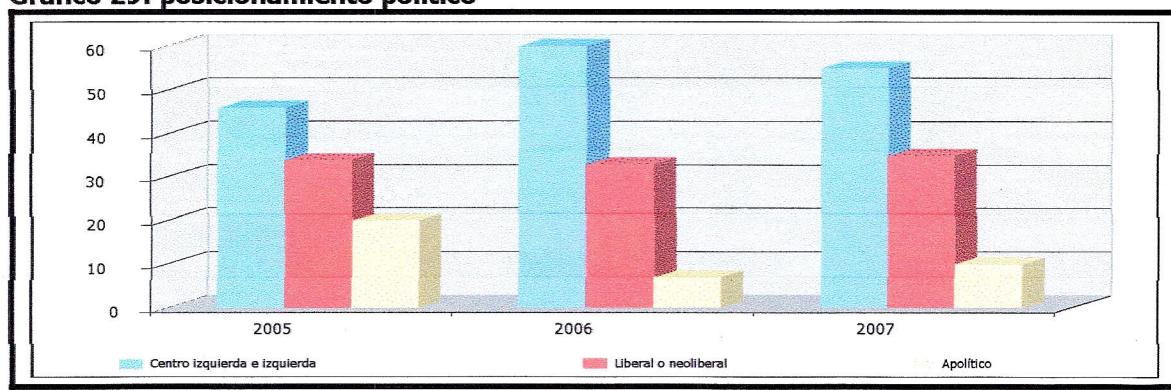
Y a la hora de definirse políticamente se sitúan, como se puede ver en el siguiente gráfico, mucho más hacia la izquierda de lo que muchas de sus aseveraciones sobre otros temas harían esperar. Y si deben optar por la justicia social o por la libertad y el desarrollo económico, la respuesta, como se puede ver es clara, especialmente este último año.

Gráfico 28: valor privilegiado



Fuente: Apoyo

Gráfico 29: posicionamiento político

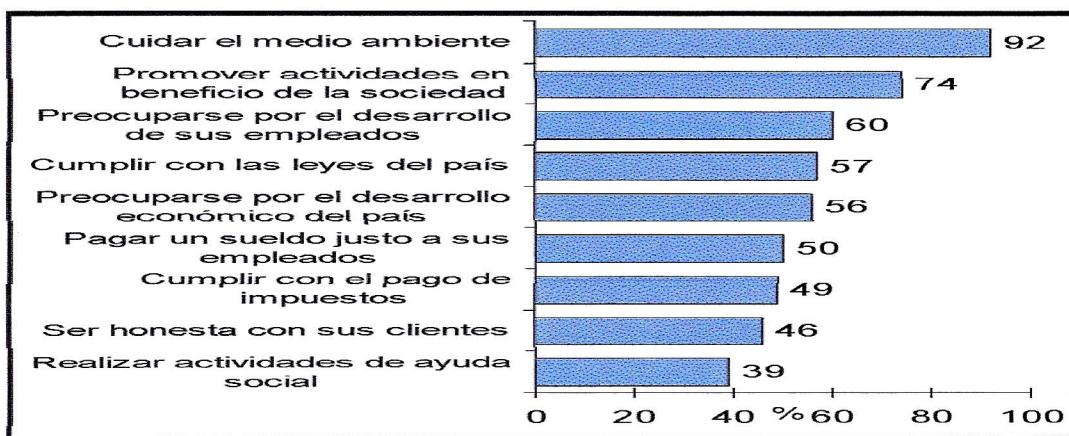


Fuente: Apoyo

Finalmente, estos jóvenes han interiorizado fuertemente la responsabilidad social de las empresas. En primer lugar de aquello que consideran una lista de obligaciones empresariales con respecto de la comunidad, se encuentra, hecho

absolutamente relevante para nuestro propósito, el cuidado del medio ambiente (ver gráfico siguiente).

Gráfico 30: obligaciones empresariales

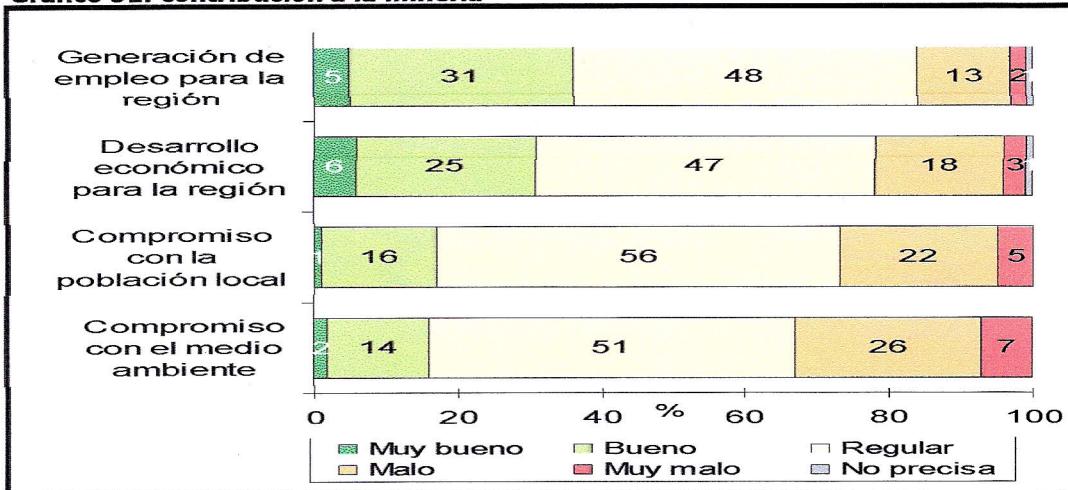


Fuente: Apoyo

Sin embargo, como una más de las notables contradicciones y tensiones entre representaciones, cuando se les pregunta qué aspecto de una empresa contribuye más con su prestigio y la apreciación que se hacen de ella, sólo el 12% menciona acciones a favor de la comunidad, lejos, muy lejos, de la creatividad, la innovación y la calidad de sus productos.

Cuando se trata de la actividad minera en general, los jóvenes hacen una evaluación de los distintos aspectos de su desempeño. Puede verse que la consideran aceptable en cuanto al desarrollo de la región, pero poco destacable en cuanto a su compromiso con la población local y con el medio ambiente.

Gráfico 31: contribución a la minería



Fuente: Apoyo

Si se inquiere por aquello que deberían priorizar, las menciones están masivamente centradas en el medio ambiente: flora, fauna, agua, etc. De todas formas, una mayoría abrumadora piensa que se debe promover la inversión en minería, que es necesaria, siempre y cuando se asegure el cuidado del medio ambiente.

Hasta ahora se ha mostrado datos de preguntas hechas en contextos más amplios. Ahora se presenta una elaboración de datos obtenidos a partir de una encuesta más cualitativa, concentrada solamente en la minería y en los significados que se le asignan en el mismo grupo de personas descritas en las líneas anteriores.

Cuando se le pide a los encuestados que mencionen las tres primeras palabras que les vienen a la mente cuando piensan en minería, podemos observar en la primera tabla que existen tres grandes categorías: *Desarrollo* –incluye divisas, impuestos, crecimiento económico, tecnología, inversión, etc.-, *Explotación y Conflicto* – contiene condiciones de trabajo duras, bajos sueldos, daño a las comunidades, contaminación, tensiones sociales, etc.-, y *Dinero*, en la forma de riqueza, ganancias, regalías, canon, etc.

Cuadro 16: tres primeras palabras que vienen a la mente como reacción a minería			
Palabras	1a	2a	3a
	%	%	%
Desarrollo	33.4	33.9	39.1
Conflicto y explotación	31.6	33.6	38.2
Dinero	10.9	7.3	5.2

Cuando se pide que los encuestados digan cuál es el mineral más importante, el más mencionado es el *Oro*, seguido del *Cobre* y de la *Plata*. En el caso del primero, son muy pocos los que le señalan utilidades médicas, industriales o tecnológicas, señalando *Joyería*, *Lujó* y, en mucho menos proporción, *Orfebrería* a la hora de mencionar aplicaciones.

Cuadro 17: metales más importantes según los encuestados

Metal	%
Oro	49.9
Cobre	34.6
Plata	8.4
Hierro	4.2
Zinc	0.8
Otros	2.1

Es interesante señalar que cuando en las dinámicas se preguntó por dónde, en el entorno inmediato, podían encontrarse metales, muy pocas personas pudieron responder adecuadamente, salvo en el caso del oro, nuevamente relacionado con cuestiones suntuarioas, básicamente adornos.

Si se le plantea a los jóvenes encuestados por sus preferencias futuras en cuanto a tipo de empresa en la que quisieran trabajar una vez terminados sus estudios, se puede observar que las empresas mineras sólo son preferidas al Estado.

Cuadro 18: rankeo de actividades en las que los estudiantes quisieran trabajar en el futuro

Orden de preferencia	Tipo de empresa	%
1	Productiva	38.6
2	Financiera	31.0
3	Universidad	12.8
4	Minera	12.5
5	Estatal	5.2

Aunque existe una mayor proporción de estudiantes que residen en zonas mineras dispuestos a trabajar en empresas del rubro, la asociación no es significativa, siéndolo, sí, en el caso de quienes piensan que la minería no daña mucho al desarrollo nacional, que están más dispuestos a buscar un futuro laboral en la minería.

Otras dos preguntas fueron planteadas a los encuestados. En la primera se les pidió que pensaran en dos efectos positivos de la actividad minera y en dos efectos negativos, independientemente de su actitud espontánea frente a la minería.

En el primer caso, se encuentra tres categorías. En la primera, *Desarrollo Integral*, abundan términos como desarrollo económico, desarrollo regional, inversiones, impuestos, etc.; en la segunda, *Ingresos*, se incluyen todas las menciones a dinero, regalías, enriquecimiento; y en la tercera, las menciones a *Empleo*. Como se verá más adelante, esto es muy importante ya que, paradójicamente, los que mencionan más *Dinero* son los que tienen una actitud más negativa hacia la actividad y los que mencionan *Empleo* también.

Cuadro 19: beneficios de la minería		
	% de primera mención	% de segunda mención
Desarrollo integral	36.5	34.9
Ingresos	29.6	30.3
Empleo	21.2	31.2

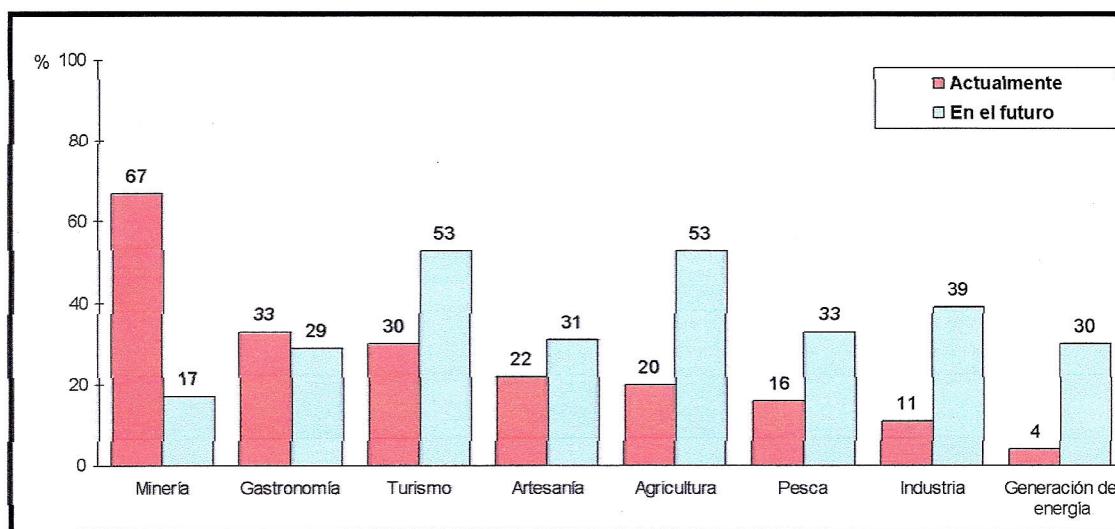
En el segundo caso, se encuentra dos grandes categorías, pero que aparecen de manera distinta, según que se trate de la primera mención, más espontánea, producida por la mente convencida; y la segunda, más pensada, generada por la mente analítica. Lo primero que surge en la mente de las personas es *Contaminación*, en primer lugar y masivamente, y sólo de manera marginal, *Injusticia*. Sin embargo, en la segunda palabra, producida por la mente más analítica, se dispara *Injusticia*, en la forma de agresión a comunidades, reparto insuficiente de ganancias, ausencia de mayores cantidades para el desarrollo nacional, una riqueza que se lleva y que se va a acabar, etc. Aquí también hay un elemento que se discutirá enseguida y es que quienes más mencionan *Injusticia* tienen las actitudes más negativas frente a la minería.

Cuadro 20: impactos negativos de la minería		
	% primera mención	% segunda mención
Contaminación	93.6	48.2
Injusticia	6.5	51.7

Hay dos grupos de datos que parecen especialmente importantes para los efectos de esta parte del trabajo. En el siguiente gráfico se transmite lo que piensan los jóvenes acerca de la contribución de actividades económicas en

este momento y en el futuro, con respecto del desempeño del Perú en la economía global.

Gráfico 31: relevancia actual y en el futuro de distintas actividades



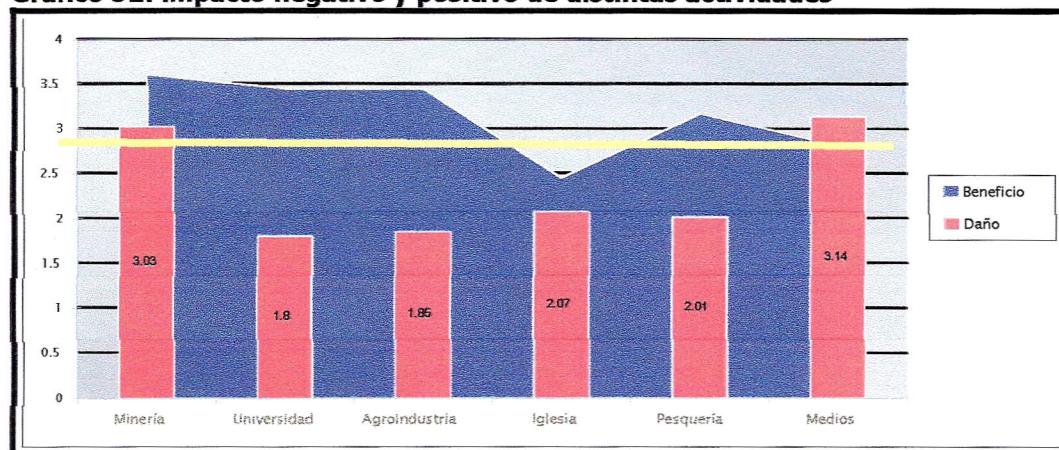
Fuente: Apoyo

Como se puede apreciar, la minería es vista como una actividad que presenta hoy una enorme ventaja comparativa, pero con poca proyección hacia el futuro. Ahora ayuda, pero mañana no va a estar más y no está claro lo que va a dejar, ya que los aspectos positivos de la misma, cuando son reconocidos y aceptados, equivalen, como se ha visto, en la mente de las personas, a flujos de dinero, pero no desarrollo; y sus pasivos, como la contaminación, sí se van a mantener en el tiempo, van a perdurar. Como se va a ver en la continuación, esto contribuye a la sensación de enorme riqueza efímera que se acaba en cualquier momento y que no está siendo distribuida adecuadamente, mientras causa daños irreparables. Por otro lado, algunas de las actividades que son consideradas como ventajas futuras, son vistas como parcialmente contradictorias, a veces incompatibles, con la actividad minera, como la agricultura y el turismo, lo que agudiza el potencial conflictivo de la minería.

También se pidió a los encuestados que hicieran una apreciación del beneficio y el daño que hacen varias actividades al país en general. Se les propuso minería, agroindustria, pesquería, universidad, iglesia y medios de comunicación.

Se encuentra que hay actividades, como la pesca, la agroindustria y la universidad, que poseen alto potencial benéfico y bajo potencial negativo, deseables y no demasiado conflictivas; actividades, como la iglesia, que poseen bajos coeficientes en ambos aspectos y son, por lo tanto, inocuas; actividades, como los medios de comunicación, que tienen más potencial negativo y menos positivo, peligrosos y prescindibles; y aquellas, como la minería, que tienen altos índices de contribución positiva, pero igualmente altos en el aspecto negativo, vale decir actividades que despiertan gran ambivalencia y sentimientos encontrados. Mal sin ellas y mal con ellas, como ocurre en la relación de un adicto con su droga.

Gráfico 32: impacto negativo y positivo de distintas actividades



Hasta ahora, las estadísticas presentadas son descriptivas y muestran correlaciones y tendencias con respecto de las representaciones que los estudiantes asistentes al CADE tienen sobre la minería, pero no relaciones de causa y efecto.

Cuando se profundiza en los datos, se encuentra que hay dos grupos de personas que contestaron de maneras muy consecuentes a las preguntas sobre beneficios de la minería y a la escala de beneficio de las actividades. Los que plantearon que la minería beneficia al país y entre los beneficios mencionaron desarrollo integral – no dinero o ingresos-, forman un grupo minoritario frente al resto.

Cuadro 21: grupos diferenciales

Grupos	%
No beneficia (bajo beneficio y dinero)	73.8
Beneficia (alto beneficio y desarrollo integral)	26.2

Cuando se hace un análisis de causalidad, vale decir, se determina qué características de los encuestados permiten predecir en cuál de los dos grupos están, se encuentra que el grupo de quienes consideran que la minería, en el balance final, beneficia realmente al país en su desarrollo, a pesar de sus efectos secundarios:

- Sitúa el daño de la minería en el área de la contaminación.
- Son más bien religiosos.
- Tienen muy poco interés por desenvolverse en medios académicos.
- Mencionan como primera palabra ligada a la minería cuestiones técnicas, responsabilidad social, medio ambiente.

Mientras que el otro grupo, mayoritario, que mira con recelo, cuando no con animadversión a la minería:

- Sitúan el principal daño de la minería en el campo socioeconómico, vale decir, distorsiones e injusticias.
- Tienen poca identificación con la iglesia.
- Escogen como primera alternativa laboral futura la academia, el trabajo intelectual en espacios universitarios, y como último destino profesional y laboral, la minería.
- Mencionan como primera palabra ligada a la minería *Dinero*, en otras palabras, la asocian con riqueza, una suerte de maná, que hay que aprovechar, pero que es visto como una especie de maldición, escondida dentro de una bendición, que se debe aprovechar inmediatamente.

Además, se puede mencionar que las personas que mencionan como reacción a minería *Conflictos, Explotación o Dinero*, viven en lugares de influencia minera y estudian en centros superiores estatales.

Contexto social

Desde un enfoque comunicacional, es importante realizar un análisis del escenario, los actores, sus discursos y prácticas.

Es necesario diferenciar aquellos problemas del país, que también se expresan en los conflictos mineros, de otros problemas que son específicos del sector. Pero no es casual que los problemas del país se expresen con mayor fuerza en la minería: la buena época que actualmente atraviesan las empresas del sector activa un conjunto de problemas institucionales y socioculturales que antes pasaban desapercibidos porque, en general, el escenario nacional estaba deprimido.

El Perú es un país que ofrece evidencias de desintegración en el campo político-civil y económico; y, a su vez, presenta evidencias de integración sorprendentes, especialmente en el campo de la cultura (gastronomía, fiestas populares, entre otros) y la industria cultural (la música popular, las series televisivas, etc.). Dado que el escenario del sector minero se mueve en el terreno político-civil y económico, no debe llamar la atención la precariedad que se describe a continuación.

Exclusión social. El Perú es un país pobre. La mayor parte de su población es pobre. Los jóvenes y las mujeres constituyen un sector de la población especialmente vulnerable. Hay escasa cobertura de los servicios públicos, concentrada en los sectores socioeconómicos medios y altos, e insuficientes recursos sociales básicos para que las personas puedan salir de la pobreza por su propia cuenta. En otras palabras, los pobres tienen bajos niveles de instrucción, menor esperanza de vida y un ingreso per cápita que los sitúa en las fronteras del mercado. Esta pobreza está bastante extendida, pero es en las poblaciones rurales de las provincias altas de la sierra y las comunidades alejadas de la selva donde alcanza expresiones dramáticas.

Si bien la economía viene creciendo a un ritmo sorprendente hace más de 70 meses ininterrumpidos, los niveles de desigualdad siguen siendo muy importantes. Esto configura un escenario de polarización social, tanto en las ciudades (entre personas y grupos de distintos niveles socioeconómicos) como en el mundo rural. En el segundo las industrias extractivas suelen activar diversas formas de cuestionamiento social, en la medida que se trata de economías "poderosas" que son vecinas de poblaciones, en estricto, "anónimas", "excluidas", sin oportunidad de integrarse favorablemente al mercado.

Un análisis de las protestas sociales de corte cultural indica que existe una demanda que cruza, como denominador común, a casi todas ellas: la demanda de inclusión y reconocimiento. Han sido varios los conflictos que se desactivan una vez que los pobladores en protesta se han sentido atendidos o escuchados. Ciertamente, existen problemas objetivos que los animan a bloquear carreteras o invadir instalaciones industriales a modo de presión, y que no se resuelven únicamente con gestos bien intencionados. Sin embargo, una vez que la gente se siente atendida, los niveles de agresividad disminuyen y dan lugar a canales de diálogo y procesamiento del conflicto.

Debilidad institucional. Es un factor que favorece el conflicto. Como se sabe, la actividad política y la función pública tienen un alto nivel de des prestigio y muy poca credibilidad. No se salva ninguna institución: los poderes del Estado tienen bajos niveles de aceptación (en el mejor de los casos, los presidentes tienen períodos de alta popularidad, pero, muchas veces, a costa de la fortaleza y prestigio institucional del Gobierno). De la misma forma, los poderes Judicial y el Legislativo son percibidos como cunas de corrupción. Los gobiernos regionales y locales tienen el mismo problema, a pesar de ser percibidos como instancias más cercanas y susceptibles de generar beneficios tangibles. Asimismo, los partidos políticos son entes

fantasmales que se activan en períodos electorales, y la opinión pública se forma a partir de la acción de líderes aislados y periodistas con muy bajos niveles de confiabilidad.

La institucionalidad, vista desde la población, se ilustra a partir de un retrato patético. Lo que se ve, es lo que hay. De allí que sea tan difícil, por ejemplo, clarificar las sospechas ambientales desde la autoridad: los organismos estatales encargados de monitorear las prácticas ambientales de las empresas mineras, no sólo duplican acciones, sino que no son escuchados por la población. Todas están bajo sospecha: la gente piensa que están del lado de los poderosos, de los ricos. Esto está directamente relacionado al siguiente prejuicio: las instituciones tienen funciones contradictorias y actúan para favorecer intereses particulares y no al país en su conjunto.

No se percibe a los funcionarios públicos como la expresión de un Estado que organiza el bien común, regula las acciones públicas de los ciudadanos y representa el interés nacional. En cada conflicto minero, más allá de la buena intención o iniciativa de los burócratas, se percibe que el Estado no tiene capacidad de ejercer autoridad. Y cuando hace un esfuerzo excepcional por delimitar el conflicto, se le percibe "sesgado", "arbitrario".

Esta falta de autoridad es coincidente con las dificultades de las instituciones civiles para representar a los diversos grupos sociales que buscan canalizar. El panorama de la sociedad civil es preocupante: en él prima la desconfianza y la fragmentación. Aquí la referencia alcanza a universidades, colegios profesionales, iglesias, gremios, cámaras de comercio, organismos no gubernamentales, entre otros. No es casual, entonces, que en algunas situaciones difíciles, no se encuentre interlocutores civiles permanentes y con algún tipo de propuesta programática; por el contrario, los actores que están al frente, suelen ser liderados por organizaciones del tipo

"frente de defensa" que, como su nombre lo indica, apenas plantean demandas "economicistas" y con estilos confrontacionales.

Lo que predomina en las protestas sociales es un estilo de manifestación pública heredado de las luchas sindicales de los años setenta. Se trata, por lo general, de discursos políticos ideologizados que buscan articular demandas, que refuerzan paradójicamente el centralismo, exigen al Estado formas de intervención paternalistas y concentran el reclamo en la satisfacción de una necesidad inmediata, no de largo plazo.

Opinión pública desconfiada. Los gestores de la opinión pública son los medios de comunicación. En el país existen dos tradiciones de periodismo bastante diferenciadas. En primer lugar, el periodismo informativo que se desarrolla con una retórica neutral y que "vende" un servicio de información respetable y con alta credibilidad ante los ciudadanos. Por otro lado, existe el periodismo de la crítica mordaz y la denuncia implacable. Este último no ofrece pruebas (no es periodismo de investigación) y empata con un público expresivo, emocional. Su tarea: reflejar la indignación y frustración de los gobernados. Este último tipo es el que entra a tallar en buena parte de los conflictos que oponen lo nacional frente a lo extranjero, o riqueza y pobreza, éxito frente a fracaso.

En resumen, estamos hablando de un escenario marcado por fuerte exclusión social, que se expresa en desprecio por el otro, institucionalidad (pública y civil) precaria; y opinión pública desconfiada en interacción con algunos espacios mediáticos que hacen "negocio" estimulando el recelo. Este es el repertorio acumulado y el escenario donde la minería se desenvuelve.

Y en ese escenario hay que resaltar la cultura organizacional de las empresas mineras y los discursos ambientalistas acerca de las industrias extractivas. Estos discursos, en todo el mundo, son bastante inflexibles y han formado, desde los años setenta, un sentido común por el cual se piensa que la minería contamina

y que el capitalismo minero es capaz de pasar por encima de toda consideración moral.

Se suele trazar – por lo menos en Perú- una línea antes y después de los años noventa. Cambia casi todo: dimensión de las operaciones, escala y origen foráneo de los capitales, potencialidad tecnológica y estándares de producción, parámetros medioambientales, entre otros. También se debe tomar en cuenta los cambios en la cultura minera, a pesar de que subsisten características heredadas de épocas anteriores.

A continuación, algunas características de la cultura organizacional minera, que contribuyen a las relaciones de “amor-odio”, esto es, de dependencia forzada, que existen en muchos conflictos mineros:

Indiferencia frente a lo social. Si bien en los últimos años esto ha ido cambiando, una constante en la instalación de las principales operaciones mineras, fue la ausencia de una agenda social. Muchas gerencias de relaciones comunitarias y comunicaciones fueron establecidas después de enfrentar algún conflicto o problema social. Hasta la nueva minería ha llegado tarde al enfoque de las relaciones comunitarias, basadas más en un concepto de “mitigación” social y control de daños, que en un enfoque preventivo y de desarrollo.

Clientelismo. Las relaciones de las empresas con sus interlocutores locales están marcadas por distintas formas de poner del lado de la actividad a diversos actores, ya sea a través de “favores” o donaciones y auspicios, incluyendo inversiones sociales, que funcionan como actos filantrópicos y buscan canjear el descontento de los vecinos por beneficios comunitarios tangibles.

Discriminación. Esto se nota más en las conductas de los empleados que en las políticas de las empresas. Pero los primeros son, literalmente, la cara de las segundas ante la gente, cuando están dentro de la operación y también fuera de ella. La discriminación se agrava frente a

una población rural pobre y con algún tipo de analfabetismo funcional, y se expresa a través de conductas que son interpretadas como señales de arrogancia. En algunos estudios, los pobladores del campo suelen dibujar a los mineros como aves de rapiña o, en su defecto, como animales gigantes (osos etc.) que aplastan y se tragan todo lo que está a su alrededor.

Paternalismo. Antes de Velasco, hacendados y mineros cumplían la función del Estado en el campo. Simbólicamente, actuaban como grandes padres que oficiaban el matrimonio de sus trabajadores y apadrinaban las fiestas populares, decidían las obras sociales y recibían agradecimiento o rechazo de las familias que estaban bajo su juridicción. No era ésta una relación entre ciudadanos, sino entre padres e hijos y funcionaba "bien": existía un orden. Esto se ha roto parcialmente en el Perú de las últimas décadas. Sin embargo, el espíritu paternalista ronda en las mentes de mineros y dirigentes comunitarios: los mineros no entienden por qué la gente no les "agradece" el favor, mientras que la gente, incluyendo sus dirigentes, debajo de una pátina de reivindicación moderna, siente que desde arriba les deben dar lo que quieren.

Perfil bajo. Las formas en que los mineros buscan procesar sus intereses pasa a través del "perfil bajo". Antes que el debate público, se prefiere el lobby, antes que la negociación abierta, se opta por el clientelismo, antes que practicar formas de comunicación y negociación transparentes, prima una forma de procesar el conflicto basada en el silencio y la no confrontación de intereses. Algunos analistas encuentran aquí formas de conducta "culposas", que son bastante extendidas en las clases altas católicas del postvelasquismo. En el Perú se dice que la envidia se potencia ante la riqueza y el sector minero es acaso el más rico, y amenazado, del país.

Acción reactiva. Debido a lo anterior, los mineros suelen movilizarse sólo cuando son atacados, no proponen agendas locales ni nacionales, no desarrollan estrategias proactivas para construir agendas públicas que, de forma transparente, ventilen sus intereses y beneficios. La costumbre es defenderse, lidiar en arenas movedizas. No hay disposición para proponer o participar en proyectos donde la minería encuentre un lugar dentro de la comunidad en la que opera. Y dado este carácter a la defensiva, es difícil aprender de los errores: se los oculta, no se los acepta, reforzando esta imagen de cultura organizacional poco transparente, escasamente autocrítica y muy arrogante.

Existe un prototipo de conflicto bastante recurrente en la minería, aunque no se da en todos los casos, ni todos los aspectos reseñados se encuentran juntos necesariamente:

Sorpresa. Algo que llama bastante la atención es la forma explosiva en que se inician los conflictos, hecho frecuente en todos los ámbitos. La "sorpresa" tiene que ver menos con la falta de información, y más con la ausencia de canales para procesar desavenencias. Las oficinas de relaciones comunitarias de las empresas mineras, antes que prever la complejidad del conflicto y tratarla de manera sistemática, suelen ser espacios de negociación que canjean descontento comunitario por donaciones en infraestructura social. Por otro lado, quienes buscan liderar las protestas de las comunidades, están, a su vez, desligados de las bases que dicen representar. No las representan, pero tienen un sentido de oportunidad que les permite encabezar protestas que son activadas por la muerte de un manifestante, el encarcelamiento de un líder o algún detonante semejante. Su liderazgo dura lo que toma la obtención de algún beneficio comunitario.

Sobrestimación de enemigos abstractos. De un lado y de otro se magnifica la fuerza de cada quien. Los grupos opositores imaginan a los mineros como miembros de organizaciones poderosas que tienen

muchos recursos y son capaces de pasar con aplanadoras por encima de todo aquel que se les oponga. Piensan, además, que los mineros tienen planes y agendas definidas, y buscan enriquecerse por encima de cualquier consideración moral. Los mineros, por su parte, están convencidos de que sus opositores, por ejemplo los ambientalistas, son promotores de conflicto y violencia, que manipulan a la gente e inventan problemas para lucrar con los fondos de la cooperación internacional, de que están organizados en redes nacionales e internacionales y tienen la capacidad de activar enfrentamientos sistemáticamente. Quien conoce el interior de ambos grupos puede dar testimonio que las cosas son mucho más matizadas. Ninguno es tan maquiavélico ni poderoso como se sugiere. Ambos frentes se manejan y deciden sus cursos de acción en función a las ideas que tienen de sus "enemigos". Excepto experiencias como la del Grupo de Diálogo y la relación permanente que sostienen los mineros con sus interlocutores locales (stake holders), todo refuerza la imagen del tipo de enemigo que cada cual necesita para seguir actuando bajo el principio de polarización, que es el predominante. De esta forma se refuerzan los prejuicios y los temores al interior de un círculo vicioso ordenado por el miedo y la auto-victimización

Heterogeneidad. A pesar de lo dicho en el punto anterior, en el interior de ambos frentes (de los "pro" y los "anti" mineros), existen enormes diferencias y disputas. Las propuestas existentes son heterogéneas, pero como predomina la tendencia a polarizar en base a prejuicios (malos y buenos), se pierde el abanico de intereses en juego y no se lo puede aprovechar creativamente.

Ambigüedad. A pesar de lo que rebota en los medios de comunicación - contaminación y desentendimiento con respecto del entorno social y cultural -, en las localidades, los intereses del "pueblo" suelen ser más bien directos: trabajo para sus familias y beneficios para su comunidad. De este modo, si bien la preocupación por el agua es sincera (dado que es un recurso valioso para la productividad rural), la preocupación por el

medio ambiente suele ser instrumental. Se usan los valores ecológicos para alcanzar una mejor posición de negociación. El problema es que las empresas, al identificar esta dinámica, se concentran en resolver el reclamo específico. Al final, nadie sabe exactamente qué subyace a las relaciones entre las partes.

Es necesario aclarar que en este análisis acerca de las dinámicas del conflicto, el Estado está ausente porque, por lo general, actúa como observador, no mediador. No impone autoridad. No organiza el espacio para procesar el conflicto y llevar a las partes a un entendimiento. Los funcionarios públicos están precedidos por una imagen de falta de credibilidad, que, muchas veces les resta eficacia.

Conclusiones

1. La propiedad minera siempre ha sido y es del gobernante o del Estado. En la actualidad, por la percepción del efecto compensatorio del canon y por la cantidad importante de recursos que se asigna producto de ello, algunos sectores tienen una concepción de la propiedad de los recursos naturales, que la ley nunca ha previsto.
2. El Estado no hace cumplir las reglas del juego a todos los actores. Por otro lado, las autoridades de los gobiernos subnacionales se sitúan en un papel de enfrentamiento ante el gobierno central, en algunos casos en contra de actividades económicas, como la minera. Esto tiene un impacto negativo en el desarrollo económico del Perú.
3. Las normas legales ambientales con respecto de la minería han sido pioneras y son razonablemente adecuadas, aunque tienen algunos vacíos pendientes, y problemas de aplicación y cumplimiento. Esto tiene un impacto importante, en la medida que la opinión pública nacional e internacional son muy sensibles a las preocupaciones en ese campo.
4. La poca claridad del marco legal de la descentralización permite que ciertos gobiernos subnacionales reclamen como suyas tareas del gobierno central, especialmente en cuanto a la legitimación de ciertas actividades económicas, y que éste no responda muchas veces como debiera.
5. La falta de transparencia de las empresas mineras con respecto de su actividad – desde el desenvolvimiento técnico hasta los resultados económicos- contribuye a reforzar los prejuicios acerca de una actividad minera pasible de sospecha.
6. Los estudiantes del CADE tienen actitudes muy contradictorias y ambivalentes en relación con la economía. En primer lugar, de manera descollante con respecto del año pasado, son optimistas acerca del país y

consideran que está avanzando de manera importante. En segundo lugar, han “comprado” un mensaje pro-empresa, aceptan la globalización, apoyan la firma de tratados de libre comercio, quieren ser empresarios, piensan que el mercado es esencial y que el Estado debe tener un papel más bien promotor. Pero, al mismo tiempo, se sitúan, en lo político, en un espectro que está mucho más cargado al centro izquierda, la izquierda y el nacionalismo, que hacia posiciones neoliberales o de derecha. Por otro lado, privilegian en mayor medida la justicia social que el desarrollo económico o la libertad económica. Ni una ni otra cosa son negativas en sí, pero su coexistencia prepara el terreno para tensiones internas y respuestas contradictorias, así como malos entendidos entre la gente y agentes económicos que interactúan con ellos.

7. Por otro lado, y también como telón de fondo para comprender las actitudes específicas con respecto de la minería, los estudiantes valoran enormemente la creatividad, la innovación, la inteligencia – en los individuos y las empresas-, la chispa y la fuerza, por decirlo de alguna manera, pero no cuentan entre lo que les importa, admirar o consideran propio de la idiosincrasia nacional, la solidaridad, lo prosocial, el respeto por las normas, la vocación por el bien común, la coordinación de esfuerzos.

A pesar de lo anterior, han interiorizado la necesidad de que las empresas asuman una responsabilidad social, que en el caso de la minería incluye, en primer lugar, cuidado del medio ambiente, compensación de pasivos ambientales y contribución a una relación armónica con las comunidades que habitan las zonas donde se desenvuelve la actividad minera, además de un desarrollo económico sostenible para todos.

8. Tanto en el nivel de la población en general, como en el de los estudiantes que fueron encuestados en el CADE estudiantil, la minería es considerada como una actividad de suma importancia para el país. De hecho, los recursos naturales – entre los que se encuentran los minerales en primer lugar- son vistos por la opinión pública y también los estudiantes como

nuestra *principal* ventaja comparativa de cara a la globalización y la competitividad que requiere, muy por encima de otros factores, como las capacidades de los peruanos. Por otro lado, la existencia de minerales no figura en ningún lugar como un escollo en la capacidad del Perú de inserción en la economía global.

9. En lo que se refiere a las representaciones compartidas por los estudiantes en relación con la minería, se puede decir lo siguiente:

- a. La asocian con desarrollo, entendido este como mayor ingreso de divisas para el país, exportaciones, inversiones y mejora de las condiciones regionales; con igual fuerza, sin embargo, aparecen significados relacionados claramente con conflicto y explotación, tensión social, etc. Finalmente, mencionan, aunque con menor frecuencia, la importancia del dinero.
- b. Como ocurre en otros lugares en el mundo, también los estudiantes asistentes al CADE asocian minería, en primer lugar a oro – sin que haya diferencia entre personas que habitan regiones mineras y aquellos que viven en sitios en los que las minas no están presentes – y el mencionado metal se vincula a lujo, ostentación, riqueza mas no a utilizaciones industriales o científicas. Son muy pocos, además, quienes saben identificar presencia de metales y su contribución a la vida diaria y el avance de la sociedad.
- c. La minería como destino laboral no llama mucho la atención y en términos generales queda en último lugar como preferencia antes que la academia. Esto cambia en algo, aunque no marcadamente, en quienes viven en regiones mineras. Puede pensarse, entonces, que se piensa más en vivir *de* la mina que vivir *en* la mina.
- d. En cuanto a los beneficios de la minería, se concentran, como hemos visto, en *desarrollo*, pero también en impuestos, divisas e inversiones, que son instrumentos de mejora global que debería

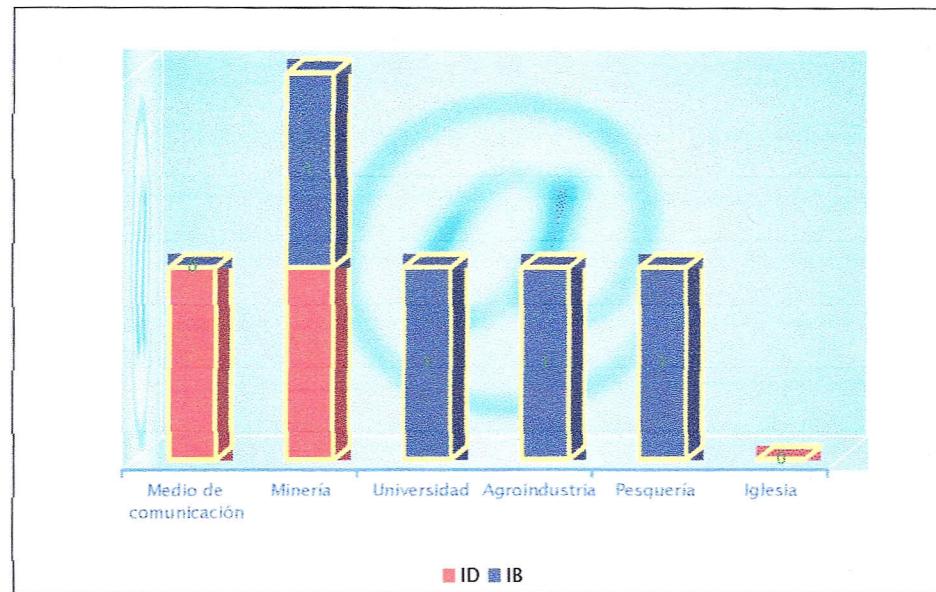
llegar al conjunto de los peruanos; en *ingresos*, que más bien tienen que ver con dinero que reciben algunos – empresarios o habitantes de zonas mineras- en la forma de regalías, canon, contribución voluntaria, etc.- y que es una especie de flujo o riego cuyo fin no es evidente más allá de sí mismo, o de permitir adquirir cosas; y empleo, que es, por lo demás, una expectativa distorsionada.

En el campo de los daños, la preocupación más importante, casi exclusiva, es la contaminación ambiental. También se puede señalar que la gente, en general, piensa en el beneficio de la mina como en una *cuasi renta*, es decir un flujo de riqueza que no proviene de una contraprestación de la actividad económica.

Esta ambivalencia con una alta carga negativa, vale decir, dinero que proviene gratuitamente, se refleja, además, como hecho anecdótico, en la renta proveniente de la inversión en la Bolsa en acciones mineras, por parte incluso de personas contrarias a la minería.

Todo lo anterior contribuye a una inflación de expectativas y también de ansias conflictivas por apropiarse y aprovechar inmediatamente esa riqueza, que se sabe efímera. Se puede pensar, como metáfora, en lo que ocurre con una herencia inesperada o el premio de una lotería.

- e. En cuanto a la importancia de la minería, los estudiantes perciben a la actividad minera como la que tiene el mayor potencial de beneficio frente a otras, productivas o no. Pero, al mismo tiempo, como la que tiene el potencial de daño más elevado.



Como se puede ver en el gráfico anterior, la minería es la única actividad que es vista como beneficiosa y al mismo tiempo dañina (IB: índice de beneficio, ID: índice de daño). Si a ello se le añade que sus beneficios son reconocidos en el tiempo presente más no en el futuro, podemos entender por qué la minería genera una *gran ambivalencia*, sentimientos encontrados, propios de aquello cuyos beneficios son reales pero pasajeros, de duración corta o, en el mejor de los casos, incierta, mientras que sus perjuicios son igualmente tangibles pero duraderos. Ello conduce a una urgencia de sacar el mayor provecho posible, rápidamente y ser muy sensible a todo lo que parezca injusto, asimétrico o de aprovechamiento por parte de unos pocos.

- El análisis mostró la existencia de dos grupos que contestan sistemáticamente de manera distinta, pudiendo decirse que uno tiene una actitud positiva y otro negativa frente a la minería. Los primeros, una minoría alrededor de 25%, son personas más bien prácticas, religiosas, que consideran la actividad como un asunto técnico, económico y ambiental. Vale decir, pueden estar muy preocupados por el impacto ambiental, pero lo ven como algo que se puede y debe resolver con leyes – eventualmente sanciones- y tecnología

adecuada, y que hay que aprovechar los ingresos que genera para el conjunto de la nación. Los segundos tienen un sesgo más académico, no quieren saber nada de las minas, son poco religiosos y tienen una actitud ideológica, asociando la mina con riqueza y dinero, abundancia para algunos, empleo, también para algunos, pero en suma, daño, debilitamiento del tejido social, enfrentamiento y un deterioro que alcanza casi todos los aspectos.

- g. Con respecto a la minería existe una inflación de expectativas. Los que tienen las actitudes más negativas – probablemente personas que van a tener algún papel en la academia, los medios, etc.- piensan en mucho dinero, en mucho trabajo, por los que la gente se va a pelear o que van a compensar las carencias del Estado. Ese dinero y empleo, o la posibilidad de hacer obras, además, son vistos como algo coyuntural, inmediato, sin proyección en el tiempo, que se va a acabar en cualquier momento y que no sólo va a dejar una ausencia sino también la presencia de pasivos que, ellos, sí van a durar. Entonces, hay una suerte de deseo, si ya existe la minería, de hacerle pagar por lo que no va a dar en el futuro y por el daño en el porvenir.
- h. Uno de los beneficios de la minería son los grandes ingresos que proporciona al Estado y que, al igual que las actividades que usan, de manera excluyente, recursos naturales de todos, genera un canon para las regiones donde se producen. Dado su enorme incremento en los últimos años, el canon estimula una fragmentación sociopolítica en todos los niveles, que podría llegar a impedir, por ejemplo, la creación de macroregiones, que mejoraría la equidad en su distribución.
- i. Una cierta predisposición negativa hacia la actividad minera y quienes la realizan, no es privativa de burócratas estatales, integrantes de ONG's ambientalistas o sindicalistas. En realidad se ha notado una

cierta falta de simpatía hacia la actividad minera en ejecutivos, empresarios, intelectuales y profesionales – algunos ligados al sector– que tienen actitudes claramente pro empresa privada y simpatía por una economía globalizada.

- j. El aporte voluntario minero puede volverse una potencial fuente de conflictos si no se entregan las obras y proyectos ofrecidos en los plazos pactados, generando desilusión contra las empresas y el Estado.

Propuestas

1. Debería crearse un espacio institucional, un centro de investigaciones mineras, que defienda los intereses de la actividad minera en su conjunto, pero no los de ninguna empresa en particular, que ofrezca reflexión, investigación, datos, que pueda ser vista como interesada, pero no militante ni lobista, como un interlocutor válido con el que se puede discrepar, pero no acusar de falta de seriedad, o ser plataforma publicitaria de intereses particulares o gremiales coyunturales. Debería contar con un fondo provisto por las empresas mineras, pero ser autónomo y con un consejo directivo independiente y plural, eventualmente con sede fuera de Lima.
2. Es importante, a pesar de la dificultad política, que se repiense el canon y se busque compensar a las regiones que no lo tienen.

Por otra parte, debería crearse un fondo para compensar los efectos de la caída del canon a futuro.

3. El Estado debe aclarar las competencias y distribuir las funciones de gobierno, de manera tal que cada nivel las tenga claras y, además, exista una agenda compartida respecto del desarrollo de la actividad minera.

El Estado tiene la obligación de plantear las reglas que estime convenientes en función del bien común y, una vez que ello se produzca, difundirlas, explicarlas con transparencia y hacerlas cumplir con autoridad.

4. El gremio minero es diverso y poco integrado. El código de conducta debe ser cumplido por todos y haber sanciones claras, oportunas y transparentes cuando ello no ocurra.
5. Se debe aceptar que existen representaciones, eventualmente adversas a la minería, que no son arbitrarias, ni síntoma de una enfermedad o producto de una manipulación interesada, sino una realidad mental colectiva que se debe tomar en cuenta para que la actividad minera se desenvuelva de manera más positiva.

6. Se debe aceptar que la actividad minera en el pasado ha dejado pasivos sociales y ambientales importantes; y que en el sector informal sigue dejándolos. Hay un gran recelo que se mantiene y se va a mantener aún. El gremio minero y sus integrantes deben aceptar que al frente tienen a personas y organizaciones con intereses distintos, muchas veces opuestos, pero, en suma legítimos, con los que hay que negociar.
7. La contaminación ambiental es una preocupación masiva, pero nada que una buena práctica sistemática y la comunicación transparente y oportuna de ella, no pueda contrarrestar. Además de utilizar los medios de comunicación, el personal de las empresas debe, de manera cotidiana, convivir con la gente del entorno, más allá de la participación cultural, y compartir los mismos productos y servicios que los pobladores.
8. Es muy importante que el gremio minero y las empresas sean muy claros frente a la población en general, a las comunidades aledañas y al Estado: los mineros tienen expectativas de hacer dinero a partir de sus inversiones. En segundo lugar, que respetarán escrupulosamente los códigos de conducta empresarial. En tercer lugar, explicar claramente los beneficios de la actividad minera para las poblaciones y regiones donde se encuentran, desde el comienzo. Esto significa despejar fantasías, definir objetivos concretos y sencillos, moderar expectativas y establecer formas transparentes de seguir avances y resultados.

Combinando el análisis del marco legal, el desempeño económico, las representaciones colectivas y la dinámica de conflictos sociales en el Perú, además de las conclusiones y propuestas, se puede entender el nivel de ambigüedad, ambivalencia y potencial conflictivo de la minería en el país. Se propone una agenda común, resumida en la recuperación de la confianza entre todos los autores.

Recuperando la confianza

La comunicación debe estar orientada a prevenir el conflicto, estableciendo puntos de contacto que administren las desavenencias y promuevan oportunidades para el acuerdo y alianza duradera entre el sector minero y las poblaciones relacionadas con él.

Promover el reconocimiento y la inclusión a través de proyectos de desarrollo sostenible.

Hay dos posiciones en juego: los que aseveran que inversión en desarrollo sostenible no es necesaria en la medida que las empresas pagan sus impuestos y asumen, siempre dentro de la ley, actividades de mitigación ante las contingencias sociales o ambientales que sus operaciones producen por accidente; y los insisten en el papel positivo que deberían cumplir las empresas mineras para promover el desarrollo y, así, atender las demandas que las rodean.

Dado que se trata de concesionarios de recursos naturales propiedad de la Nación y no renovables, todo demuestra que la segunda es indispensable y una forma de aumentar la rentabilidad social de los recursos destinados al apoyo de las comunidades, pasa por ejecutarlos en alianza con gobiernos locales y comunidades involucradas. Tomando en cuenta estas consideraciones y revisando las experiencias más importantes en el sector en los últimos años, queda claro que todo esfuerzo tripartito (empresa, comunidad y Estado) minimiza el conflicto y abre espacios para construir relaciones basadas en alianzas acotadas y relaciones de creciente confianza.

Apoyar el fortalecimiento de la institucionalidad pública

El sector minero requiere un Estado exigente, garante de los deberes y derechos ciudadanos, que fortalezca las competencias profesionales de sus funcionarios y su autoridad como representantes de los gobernados. Esto supone apoyar programas de fortalecimiento de la institucionalidad pública basados, nuevamente, en diversas formas de participación civil y política. Como

se sabe, los actores políticos regionales son bastante precarios, salvo algunas notables excepciones, y esta precariedad se expresa en términos organizativos y programáticos, que son fuente de conflicto.

Sin un Estado consistente, no hay forma de procesar conflictos sociales y, menos aún, prevenirlos, pero, más allá de todas las instancias estatales, se debe aceptar espacios de concertación para el desarrollo, como una forma de integrar a todos los actores dentro de procesos participativos, creando institucionalidad y combatiendo las brechas entre Estado y sociedad.

Promover la profesionalización del debate con la sociedad civil

Para evitar resultados retóricos o bien intencionados, pero sin eficacia social, conviene a la actividad minera contribuir a que existan expertos en los temas relacionados al sector en su conjunto, en universidades, colegios profesionales y todas las instituciones civiles involucradas con la formación de corrientes de opinión y solución de conflictos sociales.

Sinceral relación con los medios de comunicación, a favor de una política que promueva una opinión pública informada

La relación con los medios de comunicación es muy importante y bastante difícil. Como se ha indicado antes, el estilo predominante de los periodistas, cuando tratan temas relacionados a las grandes empresas y en particular a las mineras, es un estilo de confrontación y denuncia. Por ello es imprescindible establecer reglas que diferencien la relación con los periodistas, de la relación con los funcionarios comerciales de los medios.

La primera tiene que ver con la formación de una opinión pública informada y es desde esta perspectiva que las empresas deben sentar posición cada vez que se les demande. Existen muchas formas de hacer esto sin sobreponerse. Lo que no se debe pretender es escudarse en una política de "perfil bajo", dado que las empresas mineras no deben pasar desapercibidas.

En relación con el lado comercial de los medios, las empresas mineras pueden trabajar con agencias de publicidad o centrales de medios, para que negocien tarifas y planifiquen las pautas publicitarias en función a mediciones de lectoría (para el caso de las revistas) y de público (para el caso de la radio). Utilizar mediaciones como éstas evita que sea el funcionario minero quien trate con el gerente comercial del medio y, lo más importante, cierra la posibilidad de que la empresa sea presionada o chantajeada por algún periodista.

Por ello, se puede tomar en cuenta la posibilidad de publicar los montos invertidos y los medios con los que se trabaja, como una forma de practicar mecanismos de transparencia que van a ser bien recibidos por una población que desconfía, tanto de las empresas mineras, como de las empresas periodísticas.

Estimular una transformación de la cultura organizacional minera

Un enfoque de responsabilidad social supone abandonar la filantropía bien intencionada para asumir una forma de trabajo que considere lo siguiente:

- i) La empresa debe comenzar "por casa" realizando políticas corporativas y laborales que pongan por delante la valorización de los recursos humanos.
- ii) La empresa debe ubicar los servicios que presta dentro de un esquema de fortalecimiento de un mercado competitivo, y de sostenibilidad de la sociedad en la que actúa.
- iii) La empresa debe responder ante sus accionistas, garantizando su valor financiero en el largo plazo, e incrementando el valor de la marca con base en el prestigio corporativo.

De este modo, la responsabilidad social deja de ser una forma de inversión "externa" que se realiza a través de donaciones y auspicios, y se traduce en una política corporativa donde la empresa se comporta como una entidad ciudadana. La responsabilidad social garantiza dos formas de rentabilidad

complementarias y sinérgicas: la rentabilidad financiera y la rentabilidad social. En otras palabras, una cultura organizacional congruente con el enfoque de responsabilidad social empresarial debe ser proactiva, transparente y moderna. Esto último, a propósito de la innovación tecnológica asumida por las industrias extractivas, debe acompañarse de una cultura organizacional moderna, que genere “activos ambientales” derivados de sus modos de producción, en lugar de concentrarse en evitar “pasivos ambientales”: convertir tajos en reservorios; carreteras “privadas” en canales para servicios turísticos; ductos de gas en soportes para ductos de fibras ópticas; aguas tratadas en piscigranjas comunitarias.

Acercamiento y comunicación temprana con los grupos de interés

El primer contacto minero es “social” y no geológico. Cuando se va a iniciar la actividad de exploración, el primero que debería acercarse es el científico social, antropólogo, psicólogo, o un geólogo con preparación adecuada en relaciones comunitarias. Se trata de establecer una relación cercana y abierta, en forma accesible y culturalmente adaptada, en la que debería darse una comunicación en ambos sentidos, intercambiando información sobre el proceso minero, sus posibles beneficios para la población, sus dudas y temores en una relación que debería ser frecuente y armoniosa.

Las instituciones del Estado, del gobierno central, regional o local, según corresponda a la naturaleza del proyecto, son las que deben exponer claramente sobre el proceso minero y los derechos ciudadanos, otorgando, a su vez, todas las garantías que estos derechos, así como las costumbres de la población, serán respetados. Las autoridades explicarán las características y alcances de la legislación minera-ambiental y la de otros sectores en aspectos íntimamente ligados al desarrollo minero, entre los más importantes, los relativos al agua y a las tierras superficiales. Esta relación temprana y cercana puede cerrar la brecha entre percepción y realidad.

La relación cotidiana entre la empresa y el entorno

Se trata de todos los miembros de la empresa, incluyendo contratistas, en sus relaciones con la comunidad rural y urbana. Su comportamiento y la percepción que la población tenga de ellos, los convierte ciudadanos que respetan derechos, costumbres y a las autoridades de los pueblos que los acogen, sin pretender imponer tratamiento privilegiado alguno, ni, mucho menos, hacer alarde de poder y soberbia. Las empresas deben ser tajantes y terminantes en impedir comportamientos que hieran y ofendan las costumbres de las poblaciones.

Tampoco se trata de encerrarse en campamentos y beneficiar sólo a poblaciones inmediatas: el "cerco social" es la peor estrategia. El ideal es que los trabajadores de la empresa y de los contratistas, constituyan con la población un "nosotros".

Tratamiento del riesgo ambiental minero

Toda intervención del hombre sobre la naturaleza genera riesgos. El sector minero es percibido por la población como un sector que los produce para la salud y el medio circundante. La toma de conciencia del cuidado del medio ambiente, amplificado por el proceso de globalización y desarrollo de la tecnología, permiten que las empresas mineras puedan tener un control adecuado del riesgo ambiental.

Los proyectos u operaciones deben discutirse con los grupos relevantes, de manera que todos entiendan lo que significan. Lo importante es abordar el tema con los actores involucrados desde el inicio, en los términos ya planteados anteriormente, en forma abierta y con una comunicación integral en ambos sentidos, que informe adecuadamente, satisfaga dudas, mitigue temores y dé garantías que el riesgo ambiental será manejado de manera aceptable.

Las características de la gestión integral de riesgo ambiental minero serán muy diferentes según la naturaleza de los proyectos. En el caso general bastaría con poner atención permanente a las preocupaciones de la población sobre temas posibles de contaminación.

En otros casos, donde los actores relevantes consideran que el área geográfica es un “ecosistema frágil”, aunque no se trate de un área protegida, el análisis de riesgo debería ser un aspecto importante del EIA.

Cuando hay una percepción de que en una zona hay incompatibilidad de dos sectores, por ejemplo, agricultura y minería, lo que debería realizarse es una evaluación prospectiva del riesgo ambiental para definir los límites y características a que estarían sometidas las diferentes etapas del proceso minero.

Lo fundamental en todos estos casos de análisis de riesgo, es la consideración de las diferentes opciones y la elección de la alternativa que implique un riesgo ambiental dentro de parámetros razonables. Este proceso es más que una evaluación científica, ya que debería contar con la contribución y participación de los actores o grupos relevantes para el proyecto en cuestión.

Fiscalización ambiental

En la medida que el sistema actual, en opinión de algunos, no garantiza la implementación de las normas vigentes sobre cuidado ambiental, es imperativo discutir y resolver a la brevedad posible cuál debe ser la instancia que se encargue de ello, e implementarla. Los estándares deberían actualizarse a la brevedad a los niveles internacionales o de la OMS, según corresponda. En el caso de las empresas, lo fundamental es la autorregulación a los niveles exigibles en sus países de origen, o en los niveles recomendados por los organismos internacionales. La mejor regulación es la propia exigencia, es la que genera más confianza en los demás actores del proceso minero.

La evaluación de efectos ambientales (EEA) es un procedimiento novedoso en el Perú y sirve para evaluar de manera consistente si existe alguna afectación o no del proceso minero-metalúrgico sobre el cuerpo receptor. Sería recomendable que OSINERGMIN pueda regular la aplicación de este tipo de evaluación a través de técnicos o consultores independientes, en lugares específicos donde la salud humana y el equilibrio ecológico son frágiles o de difícil seguimiento y protección. Por supuesto, sería ideal que sean las propias empresas, en los casos que amerite, realicen su autorregulación considerando la EEA.

La excelencia ambiental y el problema del agua

La Ley de Aguas otorga a la minería una de las ultimas prioridades en el uso de recurso hídrico. En el caso de la actividad agraria, la minería tiene la oportunidad y reto de resolver el problema del uso compartido del agua.

En ese sentido, el enfoque de crear "activos ambientales", como los embalses de aguas tratadas y construcción de pequeños reservorios familiares, podría generalizarse y contribuir a una mejor relación de la minería con la agricultura.

En cuanto a la calidad del agua, el tratamiento de acuerdo a los estándares más exigentes abre las posibilidades para otros desarrollos, como la acuicultura, que sería una excelente oportunidad, tangible, de creación de actividad productiva, teniendo como un mercado natural a la mina, lo que constituye prueba evidente de no contaminación. La forestación, con riego de aguas tratadas, también es una muestra que la calidad del efluente es la apropiada y que, por lo tanto, el proceso minero no está generando contaminación en este recurso. Lo anterior serviría para generar confianza: por un lado, que el agua que ha servido para la actividad minera se emplee para criar peces que la población aledaña, incluyendo los empleados de la mina, va a consumir, es un argumento imbatible sobre la legitimidad de la minería; y, además, permite dar proyecciones futuras mas allá de la vida de la mina.

Remediación de pasivos ambientales de la actividad minera (PAM)

Una de las maneras de revertir los efectos más negativos de la antigua minería, es la remediación de los PAM. El Estado debería dar el ejemplo con los pasivos de su responsabilidad: Cerro de Pasco y Oroya, entre otros; además de incentivar el compromiso de remediación por parte de empresas que no son responsables de los pasivos ambientales abandonados.

La compra de tierras

Ajustada a ley dentro de un procedimiento comercial, no elimina potenciales conflictos en el futuro, siendo mucho más delicado cuando se trata de tierras de comunidades. Una manera de crear menos tensiones alrededor de la compra de tierras para la actividad minera, sobre todo en entornos culturales distintos, es entregar a cambio de ellas otras tierras o activos productivos de largo plazo.

La Transparencia en los actos de los grupos de interés

En el Perú hay una cultura del secreto: en el nivel de empresas, Estado, ONG's, partidos políticos, no se acostumbra a poner sobre la mesa agendas, intereses, financiamientos, etc. Sin embargo, esa transparencia es uno de los seguros más eficaces contra conflictos innecesarios. Fomentar esa transparencia en la actividad minera es un punto importante de la agenda para todos los actores. Promoviendo transparencia se promueve confianza.

Continuidad del desarrollo

Como se ha visto, la minería combina la percepción de un beneficio inmediato enorme con un futuro que deja pasivos. Una manera de legitimar la actividad minera, es contribuir al desarrollo sostenible.

La creación de fondos concursables no es otra cosa que una competencia de proyectos llevada a cabo los gobiernos subnacionales que lo requieran, donde se presentarán proyectos que solucionen necesidades y se proyecten en el futuro para crear riqueza, más allá de la vida de la mina. El fondo debería

constituirse en un patrimonio fideicometido, lo que garantizaría la correcta aplicación de los recursos de acuerdo con los objetivos de su creación. La gestión estaría conducida por un consejo directivo. Es deseable la participación de todos los actores en una alianza para el desarrollo.

La línea de base social

Ésta debería incluirse en los estudios de impacto ambiental (EIA), incluyendo el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y sus componentes a nivel distrito, provincia y región. *El aporte de la minería se reflejaría en un seguimiento periódico del IDH y sus componentes, de tal manera que al comparar el IDH sin Minería versus el IDH con minería, se pueda establecer la evolución en el desarrollo de los pueblos, en cierta medida, explicado o no, por la presencia de este sector.* De igual manera, se podría proceder con los indicadores de pobreza y otros más, que sean fundamentales, para ilustrar el aporte de la minería a las poblaciones de su área de influencia. Estos resultados tendrían que difundirse ampliamente, en forma transparente, en toda la comunidad, para contribuir, de esta forma, a un mejor alineamiento entre percepciones y realidad.