

Colección *mínima*

50. Ludwig Huber
Consumo, cultura e identidad en el mundo globalizado. Estudios de caso en los Andes. 2002, 127 pp.
51. Rocío Trinidad
¿Qué aprenden los niños del campo con la televisión?. Globalización, socialización y aprendizaje. 2002, 142 pp.
52. Patricia Ames
Educación escritura y poder en el Perú. 2002, 111 pp.
53. Gustavo Montoya
La independencia del Perú y el fantasma de la revolución. 2002, 198 pp.
54. Víctor Vich
El canibal es el Otro. Violencia y cultura en el Perú contemporáneo. 2002, 90 pp.
55. Jorge Lossio
Acequias y gallinazos: salud ambiental en Lima del siglo XIX. 2003, 111 pp.
56. Patricia Zárate A.
La democracia lejos de Lima. Descentralización y política en el departamento de San Martín. 2003, 78 pp.
57. Martín Tanaka
Democracia sin partidos. Perú, 2000-2005. Los problemas de representación y las propuestas de reforma política. 2005, 144 pp.
58. Mariana Eguren, Carolina de Belaúnde y Natalia González
Recursos desarticulados: el uso de textos en la escuela pública. 2005, 178 pp.



Oxfam
America



IEP Instituto de Estudios Peruanos

R. Barrantes, P. Zárate y A. Durand

“Te quiero pero no”



Oxfam
America

“Te quiero pero no”:
minería, desarrollo
y poblaciones locales

Roxana Barrantes
Patricia Zárate
Anahí Durand



Colección *mínima*

IEP Instituto de Estudios Peruanos

“TE QUIERO PERO NO”:
MINERÍA, DESARROLLO Y POBLACIONES LOCALES

“Te quiero pero no”:

minería, desarrollo y poblaciones
locales

Roxana Barrantes
Patricia Zárate
Anahí Durand



IEP Instituto de Estudios Peruanos

Esta publicación es posible gracias a Oxfam América.

- © IEP EDICIONES
Horacio Urteaga 694, Lima 11
Telf.: (511) 332-6194 / 424-4856
Fax: (511)332-6173
E-mail: publicaciones@iep.org.pe
- © OXFAM AMÉRICA - OFICINA REGIONAL AMÉRICA DEL SUR
Casilla 18-0521
Lima 18 - Perú
Telf.: (511) 444-9065
Telefax: (511) 444-5368
E-mail: nchavez@oxfamamerica.org

ISBN 9972-51-137-5
ISSN 1019-4479

Impreso en el Perú
Primera edición, noviembre del 2005
500 ejemplares

Hecho el depósito legal
en la Biblioteca Nacional: 2005-9069

Registro del proyecto editorial
en la Biblioteca Nacional: N.º 11501130500717

Foto de portada: Roxana Barrantes

BARRANTES, ROXANA

“Te quiero pero no”: relaciones entre minería, desarrollo y poblaciones locales. Roxana Barrantes, Patricia Zárate y Anahí Durand.—Lima: IEP; OXFAM, 2005.—(Colección Mínima, 59)

DESARROLLO MINERO / ALIVIO DE LA POBREZA /
PROTESTAS SOCIALES / PERÚ

W/05.01.01/M/59

ROXANA BARRANTES es economista de la Pontificia Universidad Católica del Perú, PhD por la Universidad de Illinois en Urbana-Champaign. Es docente en la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Universidad del Pacífico. Actualmente, es investigadora y directora del Instituto de Estudios Peruanos, Presidenta del Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA), miembro del Tribunal de Solución de Controversias Ambientales del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), y miembro de la Red para el Diálogo Regional de la Sociedad de la Información (DIRSI). Entre sus publicaciones recientes, se encuentra el *Balance de la investigación económica y social en el Perú*, escrito con Javier Iguñiz, y la edición de tres estudios sobre la política forestal en países del área andina.

PATRICIA ZÁRATE es socióloga e investigadora asociada del Instituto de Estudios Peruanos. Ha sido investigadora visitante en el Helen Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame. Ha realizado diversos estudios sobre participación ciudadana, economía cocalera, democracia, descentralización y gobiernos locales.

ANAHÍ DURAND es licenciada en sociología. Ha sido becaria del convenio IFEA- IEP para jóvenes investigadores (2004) y actualmente es becaria del Programa CLACSO-ASDI para investigadores junior 2006. Ha desarrollado distintos estudios sobre movimientos sociales, participación ciudadana y conflictos sociales en las cuencas cocaleras.

CONTENIDO

PRÓLOGO: LA IMPORTANCIA DEL ESTADO Y DE LAS INSTITUCIONES <i>Martín Tanaka</i>	9
MINERÍA, DESARROLLO Y POBREZA EN EL PERÚ, O DE CÓMO TODO DEPENDE DEL CRISTAL CON QUE SE MIRE <i>Roxana Barrantes</i>	17
EL DESARROLLO A LA VUELTA DE LA MINA: PERCEPCIONES SOBRE DESARROLLO, POBREZA Y MINERÍA <i>Patricia Zárate y Anahí Durand</i>	81

PRÓLOGO

LA IMPORTANCIA DEL ESTADO Y DE LAS INSTITUCIONES

Las relaciones entre actividad minera, desarrollo y pobreza, constituyen un asunto de importancia fundamental para el país, no sólo por sus implicancias económicas y sociales, sino también por las consecuencias que tienen sobre la gobernabilidad democrática, a través de la dinámica de las protestas sociales y de las respuestas estatales ante esos desafíos; todos estos son asuntos que seguramente crecerán aún más en importancia en los próximos años.

El trabajo liderado por Roxana Barrantes aporta elementos muy valiosos para el debate de estos asuntos; en este prólogo, me permito abordar sólo algunos de ellos. Este trabajo aparece además en un momento muy oportuno, al inicio de un proceso electoral en el que renovaremos al conjunto de nuestra representación política, y debería servir para construir y mejorar las propuestas de los candidatos a los diversos cargos públicos nacionales, regionales y locales, ya que las relaciones entre minería, pobreza y desarrollo involucran decisiones que deben tomar las autoridades de esos tres ámbitos de gobierno.

* * * * *

Es casi consensual el señalar que para afrontar la pobreza y las enormes carencias en el país es imprescindible aumentar los ingresos tributarios; sin embargo, existe un amplio debate sobre cómo hacerlo. Para algunos, resultaría imprescindible revisar el conjunto de la legislación minera y en particular los contratos de estabilidad tributaria, que habrían hecho que el Estado no haya obtenido mayores recursos, pudiendo hacerlo.¹ La percepción aquí es que el Estado creó, en la década de los años noventa, un marco extremadamente favorable para la actividad minera, que debilitó las capacidades de recaudación, y por lo tanto la capacidad de atender las necesidades populares.

La evidencia muestra que al amparo de esa legislación minera hubo un aumento importante de las inversiones, a pesar de los pésimos antecedentes en cuanto al desempeño de la economía y de las instituciones en el Perú entre la segunda mitad de la década del ochenta e inicios de la del noventa, y a pesar de los relativamente bajos precios de los minerales en esos años; desde este punto de vista, cumplió su cometido. También es cierto que en los últimos tiempos las condiciones han cambiado: el Perú hoy goza de una notable estabilidad y exhibe un desempeño económico y político bastante razonable (al menos en el contexto de los países andinos), lo que teóricamente podría llevar a algunos cambios legislativos y tributarios; la pregunta es qué impacto podrían tener esos cambios. De un lado, unos señalan que es la rentabilidad inmediata lo que determina el monto de las inversiones, por lo que el efecto de los cambios propuestos sería menor; de otro lado, otros señalan que los cambios en las reglas de juego crean una pésima imagen para el país, y establecen señales negativas que alejarían a los inversionistas, que podrían fácilmente buscar otros países en búsqueda de mejores oportunidades. Abordar con alguna objetividad este debate requiere analizar la legislación peruana desde un ángulo comparado, para así minimizar el tomar decisiones desde posturas puramente ideológicas.

1. En ese sentido ver, por ejemplo, Baca y Quiñones, 2005.

Sea como sea, los recursos que genera la actividad minera han tenido un aumento considerable desde el 2001, como consecuencia del aumento del precio internacional de los minerales. Esto ha permitido un aumento de las exportaciones mineras, y de los ingresos tributarios generados por la minería, entre los cuales se encuentra el canon, un porcentaje del impuesto a la renta que se distribuye entre los municipios distritales, provinciales y gobiernos regionales al interior de los cuales se encuentran los asentamientos mineros. Si evaluamos la contribución de la actividad minera, desde cifras agregadas, encontramos un bajo aporte al empleo y al PBI, como consecuencia de la alta productividad y escasos eslabonamientos de esta actividad; pero sí resulta fundamental por su aporte a la balanza de pagos, a nuestras posibilidades de endeudamiento y a un mejor manejo macroeconómico.

¿Qué ha significado la actividad minera para la superación de la pobreza? Según algunos, la minería no sólo no tendría efectos significativos sobre el desarrollo y la reducción de la pobreza, sino que incluso tendría efectos negativos. Una ilustración de este razonamiento puede encontrarse en De Echave y Torres (2005), quienes comparan la situación de los departamentos mineros y no mineros, y sugieren que la actividad minera ha tenido un efecto negativo sobre la superación de la pobreza en los últimos años; es decir, los departamentos mineros estarían peor que los no mineros, debido a las consecuencias negativas que tendría esta actividad, que no llegaría a ser compensada por sus beneficios. Sin embargo, cuando se hacen análisis más refinados se sacan otras conclusiones, como lo hace Barrantes en este texto. Así, estudiando no los departamentos (unidades excesivamente grandes para un análisis del impacto de la actividad minera), sino los distritos y hogares, la autora encuentra que si bien los distritos productores mineros parecen seguir la misma tendencia que otros distritos, al analizar hogares en contextos de pobreza rural, resulta que es mejor habitar en un distrito *con* operación minera, en términos de las condiciones de vida de la población.

Pero a mi juicio, lo verdaderamente interesante es analizar qué hay detrás de estos hallazgos estadísticos, es decir, qué *mecanismos* relacionan la actividad minera con el desarrollo y la pobreza: y lo que encontramos es que lo crucial resulta siendo el papel que juegan el Estado y las instituciones en general. Ya que el impacto principal de la actividad minera no va tanto por el lado del empleo o de los eslabonamientos productivos, sino por el de la tributación, resulta entonces crucial el uso que el Estado hace de esos recursos, y la capacidad de sus instituciones para invertirlos adecuadamente, buscando contribuir al desarrollo en general, y al de las comunidades afectadas por la actividad minera en particular. El trabajo de Barrantes muestra elocuentemente varios de los problemas que existen: primero, la magnitud de los fondos disponibles, escasos si los comparamos con las necesidades que se enfrentan; segundo, los criterios de asignación del Estado, que atomiza los recursos y los reparte creando efectos regresivos (no favorece a los más pobres); y tercero, los problemas que tienen los gobiernos regionales y locales para invertir de la mejor manera los recursos que finalmente reciben.

Si bien los recursos que genera la actividad minera han aumentado sustancialmente en los últimos años, son de todas maneras escasos frente a los retos de la superación de la pobreza. La escasez debería llevarnos a focalizar mejor, privilegiando a las comunidades afectadas por la actividad minera, y atendiendo preferentemente a los distritos más pobres del país. Sin embargo, Barrantes encuentra que el canon se asigna con criterios que producen efectos regresivos, a diferencia de otros ingresos municipales, como el Foncomún y el Vaso de Leche. Esto debe llevar a debatir el cambio en los criterios de asignación, y es un tema sobre el cual los candidatos a las elecciones del 2006 deberían pronunciarse. El criterio actual de asignación de los recursos, basado en la ubicación de los asentamientos mineros según el mapa político de los distritos, provincias y regiones, no parece ser el más adecuado. Finalmente, hay también un problema en los gobiernos regionales y locales para gastar

bien los recursos que reciben; se encuentran dificultades para formular proyectos, se desatienden los ámbitos rurales de extrema pobreza (y los más afectados por la actividad minera), y se privilegian las áreas urbanas; además, se registra un gasto ineficiente, que se destina mayormente a pequeños proyectos de escaso impacto a mediano y largo plazo.

No estamos aquí solamente ante un problema de incapacidad de nuestras autoridades. Es necesario no perder de vista que los gobiernos regionales reciben recursos de canon recién desde el 2002, y que si bien los municipios los reciben desde 1996, los criterios de asignación han cambiado varias veces en los últimos años; además, los recursos del canon son significativos recién desde el 2003. Lo irregular de los flujos y su aumento reciente ayudan a entender las dificultades que enfrentan las autoridades para gastar mejor los recursos que reciben. Esto lleva a la necesidad de asegurar un flujo más regular y de crear algún fondo de contingencia para reducir la volatilidad de aquellos recursos que finalmente dependen de factores internacionales, como el precio de los minerales.

Otro tema fundamental abordado en este texto es el que presentan Zárate y Durand, que es el de la relación entre actividad minera y protestas sociales. En la base de las protestas se encuentra siempre un problema de percepciones y sentimientos: la percepción de que la actividad minera afecta negativamente las actividades agropecuarias, que crea graves problemas ambientales, que genera trastornos que no llega a compensar; y sentimientos de agravio frente al aparente poder omnímodo de la mina y la debilidad y pobreza de las comunidades, frente a las expectativas de progreso que no son satisfechas, sentimientos de desconfianza y temor frente a la “invasión” de actores externos que “se llevan las riquezas” y no dejan nada o muy poco a cambio.² Lo interesante que muestran Zárate y Durand

2. Ver CAD 2005, donde se muestra elocuentemente cuán largo, opaco y tortuoso es el camino que debe seguirse para que la explotación minera genere beneficios concretos para las comunidades. Pueden pasar muchos años entre el inicio de

es que, si bien estas percepciones y sentimientos pueden estar en la base de las protestas, para que éstas ocurran es necesario contar además con recursos y organización que permitan superar los problemas de acción colectiva. Así, el contraste entre la dinámica de Ancash y Cajamarca es muy elocuente. En Ancash, los sentimientos de agravio y la desconfianza (que llegan incluso a mezclarse con relatos que identifican a la mina con el *pishtaco*, personaje que emplearía la grasa humana con diversos fines) pueden ser más fuertes que en Cajamarca, donde la dinámica de la protesta es más intensa, gracias a que en la región existe un tejido organizativo, redes sociales y capacidades mucho mayores, y la presencia también, ciertamente, de hábiles operadores sociales y políticos.

¿Cómo enfrentar los conflictos? Un asunto clave, entre varios otros, es contar con un Estado, unas instituciones y una legislación adecuada, y que esta última se cumpla de manera efectiva. El rápido crecimiento del sector no ha ido de la mano con el aumento de las capacidades de control y regulación por parte del Estado;³ es imprescindible la constitución en el futuro inmediato de una autoridad fuerte, técnica, profesional, autónoma, creíble, que se ocupe de los problemas sociales y ambientales y sea capaz de imponerse a las diversas partes en conflicto.

En realidad, de lo que estamos hablando en el fondo es del papel del Estado y de las instituciones en los procesos de desarrollo. Autores como Ross (2001) han llamado la atención sobre las razones por las cuales la disposición de recursos naturales y la dependencia de las economías de recursos primarios orientados a la exportación se asocian también con regímenes democráticos frágiles. En ese estudio, sin embargo, aparecen países que han logrado utilizar mejor sus recursos primarios, y construir economías prósperas y regímenes democráticos más estables. El caso más cercano para nosotros es Chile: esto quiere

las tareas de exploración minera y el día en que los distritos gastan los recursos generados por el canon.

3. Ver De Echave y Torres, 2005.

decir que los recursos naturales no son en sí mismos ni una bendición ni una maldición, y que está en la política y en las políticas estatales la respuesta a cómo crear una relación armónica entre minería, desarrollo, combate a la pobreza y, añadiría yo, gobernabilidad democrática. Los candidatos y autoridades tienen la palabra.

Martín Tanaka

Director del Instituto de Estudios Peruanos

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BACA, Epifanio, y Nilton QUIÑONES

2005 *Vigilancia de las industrias extractivas*. Reporte nacional N.º 1, marzo. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

CIUDADANOS AL DÍA (CAD)

2005 *Canon minero 2005: situación y perspectivas*. Lima: CAD, agosto.

DE ECHAVE, José, y Víctor TORRES

2005 *Hacia una estimación de los efectos de la actividad minera en los índices de pobreza en el Perú*. Lima: CooperAcción.

ROSS, Michael

2001 "Does Oil Hinder Democracy?". En: *World Politics*, N.º 3, abril, pp. 325-361.

MINERÍA, DESARROLLO Y POBREZA EN EL PERÚ,
O DE CÓMO TODO DEPENDE DEL CRISTAL
CON QUE SE MIRE

ROXANA BARRANTES

INTRODUCCIÓN

A lo largo de su historia, países como el Perú han debatido sobre cómo lograr el desarrollo económico y elevar el nivel de bienestar de la población. Ya es claro que el crecimiento económico por sí mismo no necesariamente viene acompañado de desarrollo, más aún cuando sus frutos se concentran en pocas manos. Los gobiernos han seguido distintas estrategias para alcanzar el desarrollo económico, pero todavía no logramos superar la pobreza generalizada y la falta de oportunidades para la mayoría.

Muchas de las estrategias adoptadas por los diferentes gobiernos se han centrado en promocionar la actividad minera, sobre la premisa de que el Perú es relativamente rico en recursos minerales y tiene una ventaja comparativa para la minería. La última década constituye uno de esos periodos de activa promoción del sector minero. En 1992, se promulgó la Ley General de Minería que otorgó un régimen atractivo para la inversión. Se transfirieron empresas públicas al sector privado y se dieron las condiciones necesarias para desarrollar nuevos proyectos mineros que atrajeron importantes capitales extranjeros.

Luego de más de una década de implementada esta última estrategia, y a la luz de los conflictos que involucran a los diferentes actores de la minería, es válido preguntarse cuánto ha aportado esta actividad al desarrollo económico del Perú. Sin embargo, esta pregunta (que puede responderse de muy diversas maneras) resulta muy ambiciosa. Por eso, sin ánimo de abarcar tanto, este trabajo sólo quiere contribuir ilustrando la relación que puede existir entre pobreza, minería y desarrollo desde una perspectiva económica. Es un estudio empírico que busca alentar nuevas preguntas e investigaciones.

El estudio se divide en tres partes que van de lo general a lo particular. En la primera, examino la contribución del sector minero a las cuentas macroeconómicas del país con la información disponible y frecuentemente citada, para dar cuenta de los beneficios de la actividad minera en la economía nacional. En la segunda parte, me concentro en las cuentas de los gobiernos locales (tanto distritales como provinciales), es decir, de aquellas instancias de gobierno responsables de la transferencia que, a través del canon, hace el gobierno central a las localidades que se ven afectadas por la actividad minera. Este es un esfuerzo nuevo para mostrar la importancia del canon en las cuentas municipales y cómo este se reparte. En la tercera parte, examino los ingresos de los hogares que pertenecen a distritos donde se desarrollan operaciones mineras, y me concentro en averiguar cuán pobres son en comparación con otros grupos de hogares en el país. La parte final recoge las conclusiones y las posibles pistas para una futura investigación.

Como este análisis demostrará, la relación entre la actividad minera, el desarrollo y la pobreza depende del cristal con que se la mire.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo es el resultado de un esfuerzo conjunto de varias personas en el Instituto de Estudios Peruanos (IEP). En las fases iniciales, Giovanna Aguilar y Rosa Morales contribuyeron

a definir los alcances del estudio. Juan José Miranda Montero, investigador auxiliar del IEP, se comprometió íntegramente en el desarrollo del proyecto. Contamos permanentemente con la asesoría, técnica y anímica, de Carolina Trivelli. Los comentarios de Cecilia Blondet y de un lector anónimo enriquecieron notablemente el resultado final. El tiempo que me dedicaron quienes accedieron a ser entrevistados para este trabajo es valorado de manera significativa: Caterina Podestá, Rosa María Flores Araoz y Ángel Murillo, de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, y los ingenieros Augusto Baertl y Carlos Santa Cruz, de Yanacocha. En Oxfam America, debo reconocer la iniciativa de Maritza Paredes para comenzar este trabajo, el apoyo decidido de Martín Scurrah, y los comentarios recibidos en las reuniones de discusión, en particular los de Rosemary Thorp en el seminario público. Finalmente, los almuerzos frecuentes con Manuel Glave y las continuas preguntas de Cristina y Carla alimentaron permanentemente mis esfuerzos de investigación. A todos ellos, un sentido agradecimiento y la exención de responsabilidad sobre cualquier error y omisión.

1. LA MIRADA AL PAÍS: LAS CUENTAS MACROECONÓMICAS

Si hiciéramos un esfuerzo por encontrar un elemento de consenso entre todas las personas involucradas en la minería, este sería el efecto positivo que ella tiene para el país. Para comprender la importancia de esta actividad en la economía nacional, presento primero de manera breve la manera como teóricamente se entiende la explotación de los recursos naturales y el marco legal vigente.¹ Luego, examino la contribución de la minería en las cuentas macroeconómicas del país, atendiendo las preocupaciones presentes en el debate público sobre la actividad minera, respecto de lo provechoso que resulta para un país el

1. Para visiones más extensas y detalladas, puede revisarse, entre otros, Barrantes (1996), Galarza (2004) y Chirinos y Ruiz (2002).

explotar su riqueza mineral. La hipótesis de trabajo es que la actividad minera ha tenido un impacto positivo e importante en la macroeconomía del país desde la promulgación de la Ley General de Minería en 1992. La pregunta que buscamos responder es la siguiente: ¿cuál ha sido el aporte macroeconómico del sector minero en los últimos diez años?

1.1 *La economía y el derecho minero*

En el marco del desarrollo sostenible, los estudios parten del entendimiento de que los recursos naturales son activos de capital natural que, junto con los activos de capital físico y humano, constituyen la base del crecimiento y desarrollo de un país. En la medida en que esos recursos se entienden como activos, y en el marco de un esquema de desarrollo sostenible cuyo objetivo es que las actividades económicas de hoy no comprometan el bienestar de las futuras generaciones, su explotación debería significar un intercambio entre tipos de capital, de tal modo que el uso actual no aumente la pobreza de los propietarios de los recursos. En este marco, podría dejarlos igual de pobres, pero nunca peor, porque si así fuera, se trataría de un crecimiento empobrecedor.

En el Perú, los recursos naturales son de propiedad de todos los peruanos, en tanto la Constitución establece que son patrimonio de la nación y que el Estado es quien debe establecer las formas en que los particulares pueden aprovecharlos. El Estado otorga así derechos para la explotación de esos recursos en la forma de concesiones a particulares. A cambio, los particulares tienen la obligación de pagar los derechos de aprovechamiento. Teóricamente, estos derechos deberían corresponder a la renta de escasez, o el costo del usuario, que se genera sobre la base de la producción efectivamente extraída. El costo del usuario da cuenta del costo de oportunidad intertemporal, ya que la explotación de recursos naturales en el presente significa que estos no estarán disponibles en el futuro, de tal modo

que la generación actual impone costos de oportunidad a las generaciones venideras.

En nuestro ordenamiento legal, los recursos del subsuelo son de toda la Nación y no de las comunidades donde se encuentran. Sin embargo, ellas son las directamente involucradas en la explotación de esos recursos, por lo que se ha diseñado un mecanismo para redistribuir la renta generada por su aprovechamiento. Este mecanismo es el canon, cuya base de cálculo es diferente según el tipo de recurso natural. Por ejemplo, en el caso de los hidrocarburos, el canon se genera sobre la base de la producción fiscalizada, mientras que en el de los minerales, sobre la base de las rentas fiscales generadas.

En materia de minería, el canon se paga sobre la base del impuesto a la renta de tercera categoría, es decir, siempre que la empresa minera pague el impuesto a la renta. Se puede dar el caso de que se explote mucho mineral, reduciéndose así la base de capital natural, y que la nación, como propietaria de ese recurso, no se beneficie directamente de ello debido a que la empresa no genera una renta imponible.² Esto último es posible en un contexto de precios bajos de los minerales o de ineficiencia empresarial. Cuando esto ocurre, las comunidades donde se realiza la actividad minera tampoco reciben beneficios directos, debido a que no hay una base sobre la cual calcular el monto del canon correspondiente.³

Una vez establecido el canon, sin embargo, todo depende de la velocidad del Ministerio de Economía y Finanzas en redistribuir los ingresos. El canon es parte de los ingresos de

-
2. Se reconoce que el desarrollo de la actividad minera genera empleo y que los salarios repartidos ya constituyen un beneficio que no existiría si no se explotara el recurso. Lo que se desea enfatizar es la perspectiva de que la explotación del mineral, como activo de capital, debe remunerar al propietario.
 3. El cobro de la regalía minera rompe este efecto. La regalía es la retribución al dueño del recurso por la explotación de un activo y no depende de los resultados de la explotación. Debido a que todavía no se cobra, este trabajo no la incluye en el análisis.

los gobiernos locales y regionales, por lo que la eficiencia en su gasto es muy importante.

1.2 Los precios internacionales

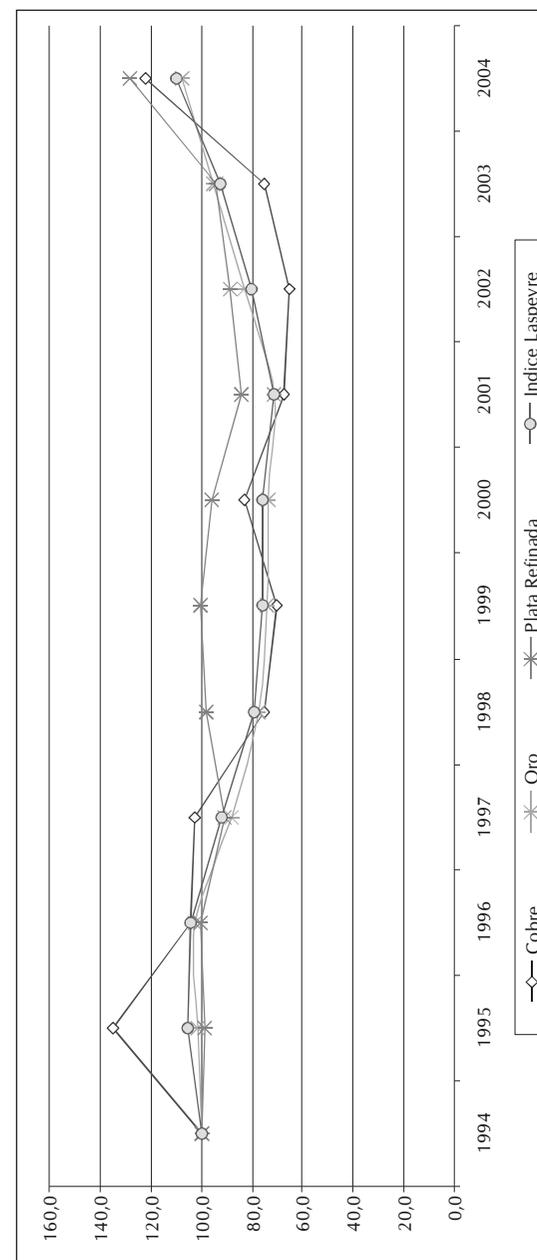
La minería es una actividad heterogénea. Por un lado existe la gran minería, con grandes proyectos altamente tecnificados que requieren de mucho capital, generalmente extranjero. Por otro, se encuentra la mediana minería, que se desarrolla con capital nacional y cuyo nivel de tecnificación es menor. Finalmente está la pequeña minería (o minería artesanal), que es la que más personas emplea, aunque en peores condiciones ambientales y sociales. En cualquiera de los tres casos, los ingresos de las empresas mineras dependen de los precios internacionales, que varían enormemente, como se muestra en el gráfico 1.2.1. El gráfico también nos permite constatar que los últimos años constituyen un periodo de alza en esos precios.

1.3 El producto bruto interno y las exportaciones

Una característica de la minería peruana es que se orienta principalmente hacia el mercado externo, constituyendo un gran porcentaje de las exportaciones, pero que dado sus bajos niveles de encadenamiento productivo y de uso de mano de obra, contribuye poco al producto bruto interno-PBI (Glave y Kuramoto s/f). Con datos del 2003, la contribución de la minería al PBI no llega al 6%, ni a más del 3% del empleo nacional, aunque representa el 40% del total de las exportaciones, llegando hasta dos tercios si sólo consideramos a los productos denominados “tradicionales”. En el gráfico 1.3.1 podemos observar la evolución del PBI peruano y del nivel de exportaciones mineras en la última década, cuya tendencia ha sido similar. En palabras de un empresario minero, la minería es un aporte significativo para el país.⁴

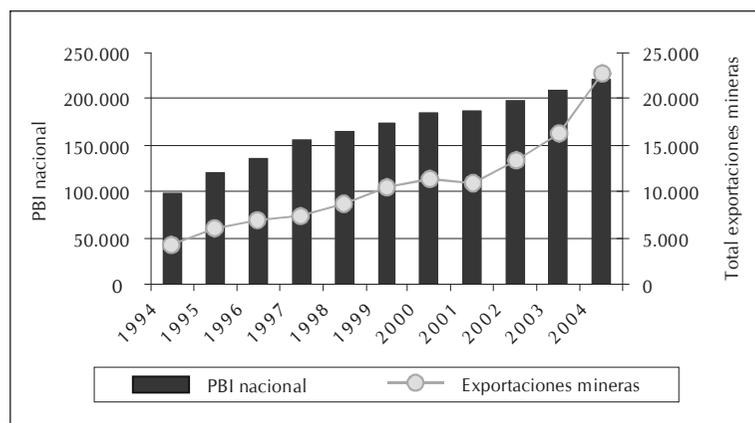
4. Entrevista al ingeniero Augusto Baertl.

Gráfico 1.2.1
Índice de precios de los minerales 1994 - 2004
(1994 = 100)



Nota: el índice Laspeyre se ha elaborado sobre la base de los precios y de las cantidades exportadas de cobre, estaño, hierro, oro, plata refinada, plomo y zinc.
Fuente: Banco Central de Reserva del Perú
Elaboración propia

Gráfico 1.3.1
PBI del Perú y nivel de exportaciones mineras
1994-2004 (millones de nuevos soles)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú
 Elaboración propia

Hoy en día, Perú es el segundo productor mundial de plata en el mundo, el tercero de estaño, el cuarto de plomo y zinc, el quinto de cobre, y el sétimo de oro.

Antes de desarrollarse el Proyecto Camisea,⁵ la mayor inversión en el Perú fue la de la mina de Antamina, en Ancash, que sobrepasó los US\$ 2.000 millones. El total de la inversión minera entre el año 1992 y el 2007 se calcula en aproximadamente US\$ 9.000 millones. Buena parte de esta inversión se ha dado al amparo de convenios de estabilidad jurídica que incluyen algunos beneficios tributarios en el marco de la Ley de Minería. De este modo, por ejemplo, una empresa minera no paga el impuesto a la renta hasta que recupera la inversión.

Este aporte fundamental de la minería en las cuentas externas, pero ínfimo en términos de empleo, plantea una disyuntiva en el tipo de estrategia de desarrollo que se debe escoger. La minería ha jugado un rol fundamental en la reinserción del

5. Explotación de gas natural en yacimientos del departamento del Cusco.

Perú en el mercado internacional de capitales,⁶ pero no en la absorción de mano de obra, que ha sido liderada por otros sectores económicos. Este dilema deja al Estado como el redistribuidor de la riqueza minera, porque ya no es más a través del empleo directo y sus efectos multiplicadores que la actividad minera contribuirá al desarrollo nacional, y menos al local.

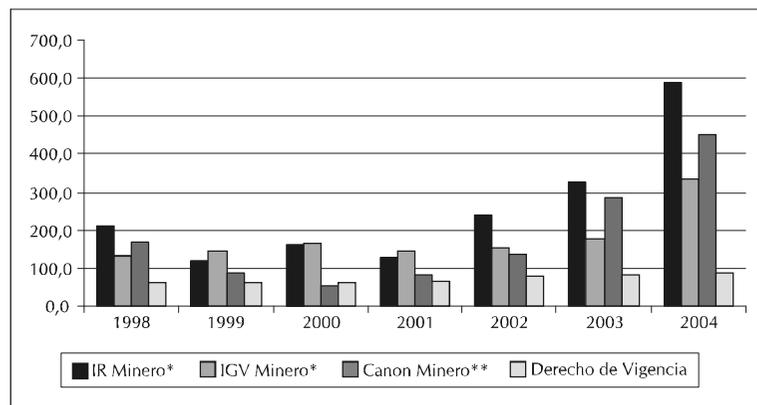
1.4 Los tributos

En el año 2003, la contribución tributaria total de la minería fue de más de 1,100 millones de nuevos soles. El impuesto a la renta de tercera categoría representó un tercio de esta cifra y casi el 9% de esa categoría de impuesto en el ámbito nacional.⁷ El canon minero se calcula a partir del monto percibido por el impuesto a la renta de tercera categoría: corresponde al 50% de ese impuesto. Por diferentes convenios, la minería recibe la mayor proporción de reintegro del impuesto general a las ventas (IGV). También genera el derecho de vigencia, cuya importancia (en nivel y porcentaje) respecto del canon minero ha variado en el tiempo. En el gráfico 1.4.1 ya es posible notar el rezago entre la generación del impuesto a la renta del sector minero y el monto generado por canon, estimado en aproximadamente 18 meses.

6. Recordemos que, a principios de la década del noventa, Perú no tenía acceso al ahorro externo.

7. Existe una discrepancia entre los datos reportados en este estudio, cuya fuente es la Nota Tributaria de la Sunat, y los reportados por Ciudadanos al Día (2004a) en su informe N° 30, que calculan un aporte de la minería de 24% respecto del total del impuesto a la renta de tercera categoría, sobre la base de la información de la Intendencia de Estudios Tributarios y de Planeamiento, no disponible al público en la Nota Tributaria. Los datos de Ciudadanos al Día para el 2002 y el 2003 coinciden con los montos calculados por concepto de canon minero por el MEF.

Gráfico 1.4.1
Contribución de la actividad minera
al tesoro público 1998-2004
(millones de nuevos soles corrientes)



* Los montos recaudados no necesariamente representan la carga tributaria que soportan estos contribuyentes, sino lo que pagan en su calidad de deudores tributarios, en algunos casos como agentes retenedores o perceptores de la obligación de terceros.

** Para el período 1998-1999 corresponde a los gobiernos locales. Para el período 2000 - 2004 corresponde al total nacional.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), e Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero (INACC)

Elaboración propia

Si observamos este gráfico junto con el gráfico 1.2.1, que presenta la evolución del índice de precios de los minerales, se puede constatar la gran dependencia de los diferentes tipos de contribuciones respecto de los precios de los minerales en el mercado externo.

1.5 El canon y el derecho de vigencia

El principal mecanismo de redistribución local de la riqueza minera en el Perú es el canon. Como indicamos, el canon minero se calcula sobre la base del impuesto a la renta pagado por las empresas mineras, lo que representa una interpretación bas-

tante restrictiva tanto del mandato constitucional como de la Ley de Canon.⁸ La mitad de los recursos recaudados por concepto de impuesto a la renta de las empresas mineras constituye el canon minero. Esto genera dos problemas. Por un lado, solamente si una determinada empresa produce una renta gravable, es que se genera canon. El canon no corresponde así al concepto de renta de escasez propio de la bibliografía económica de los recursos naturales, recientemente recogido en la Ley de Regalías. Por otro lado, no se incluye como parte de los recursos fiscales que constituyen el canon, los recursos recaudados por concepto de IGV o el impuesto a la renta de los trabajadores mineros.

El otro concepto relevante para la redistribución es el llamado “derecho de vigencia” minero. El monto de este derecho es fijo por hectárea y varía según la clasificación de la concesión.⁹ La manera de distribuirlo es como sigue: (i) 20% para las provincias donde se ubica el derecho minero; (ii) 20% para los distritos donde se ubica el derecho minero; (iii) 35% para los distritos calificados como de extrema pobreza del departamento donde se ubica el derecho minero; y el 25% restante para las instituciones estatales.¹⁰

Los montos del derecho de vigencia son significativamente menores que los del canon minero, como observamos en el gráfico 1.5.1. Además, resalta el hecho de que el monto percibido por derecho de vigencia no ha sufrido grandes modificacio-

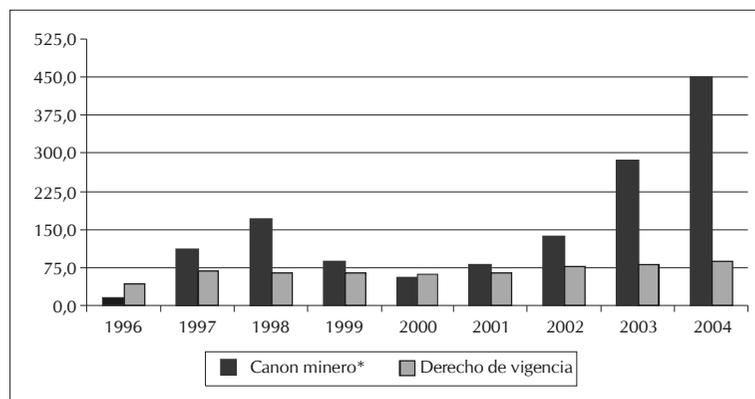
8. Discusiones amplias sobre estas interpretaciones se encuentran en Dammert (2002) y Barrantes (2002).

9. Para la gran minería, el monto asciende a US\$ 3 por hectárea, para los pequeños productores mineros, se reduce a US\$ 1 por hectárea, mientras que para los productores mineros artesanales, el costo del derecho es de US\$ 0.5 por hectárea. Asimismo, las penalidades son de US\$ 6, US\$ 1 y US\$ 0.5, respectivamente, por hectárea.

10. Diez por ciento (10%) para el Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero (INACC); otro 10% para el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMMET); y el 5% restante para el Ministerio de Energía y Minas (MINEM).

nes en el periodo de análisis, como ha ocurrido con el canon minero.

Gráfico 1.5.1
Canon minero y derecho de vigencia 1996-2004
(millones de nuevos soles corrientes)



* Para el período 1996-1999 corresponde a los gobiernos locales. Para el período 2000 - 2004 corresponde al total nacional.

Fuente: MEF, INACC

Elaboración propia

Visto desde el ángulo de las cuentas nacionales, la minería es una actividad fundamental en la economía peruana. Nos permite cumplir con las metas de equilibrio de la balanza de pagos y así ampliar nuestra capacidad de endeudamiento y dar sostenibilidad y credibilidad a las políticas macroeconómicas. Veamos a continuación cuál es el escenario desde el punto de vista de los gobiernos locales.

2. LA MIRADA A LOS GOBIERNOS LOCALES: EL PRESUPUESTO MUNICIPAL

Como explicamos en el capítulo anterior, el Estado redistribuye la riqueza minera entre las localidades donde se realizan las explotaciones a través del canon minero. El canon se transfiere

a los gobiernos locales (provinciales o distritales) y regionales, y es un ingreso que debe invertirse en bienes de capital. En principio, desde la perspectiva del desarrollo sostenible, este destino es eficiente: al explotarse el capital natural, se exige que se transforme en otros tipos de capital, de modo que no comprometa en el futuro la capacidad de las personas de generar ingresos. Los bienes de capital obtenidos con los recursos del canon deberían servir para incrementar las posibilidades de ingreso de los pobladores, pudiéndose así esperar una relación positiva entre los montos transferidos de canon y los niveles de bienestar y riqueza de la población.

A la luz de esta hipótesis, corresponde ahora mirar las cuentas de los gobiernos locales y la importancia del canon minero en ellas. En primer lugar, examinaremos los montos distribuidos por canon minero. Luego, analizaremos cómo se incorporan esos montos en los presupuestos municipales, y cuál es la importancia del gasto social en ellos. En la sección 2.4, el análisis se centrará en el tipo de obras que realizan las municipalidades. Cierra este capítulo el análisis de la clasificación de los distritos en los mapas de pobreza.

2.1 El canon minero y cómo se distribuye

Los recursos del canon minero se obtienen del 50% del impuesto a la renta pagado por las empresas mineras. Para ilustrar la magnitud de las cifras redistribuidas, es importante compararlas con los presupuestos de algunas instituciones representativas del sector público peruano. Por ejemplo, el monto total redistribuido por canon minero equivalió en el 2003 al 81% del presupuesto total del Congreso de la República y al 88% del presupuesto del sector Energía y Minas. En el 2002, el canon total transferido equivalió al 118% del presupuesto del distrito de San Isidro y al 49% del presupuesto de la Municipalidad Provincial de Lima.

El canon minero es un componente del ingreso de los gobiernos locales que lo reciben y debe destinarse exclusivamente

a gastos de capital, es decir, a inversiones. De este modo, la manera en que los distritos o provincias receptores se benefician directamente de la riqueza creada por la minería es a través de la provisión de bienes públicos locales. La eficacia de este gasto para incrementar los niveles de bienestar de la población depende de varios factores, entre ellos, la magnitud de los recursos disponibles, la manera como se eligen las obras, la eficiencia en su diseño y ejecución, y su utilidad para los pobladores. El efecto de la redistribución del canon minero sobre el bienestar de los pobladores está así mediado por cuán eficaz sea el gasto público realizado con dicho recurso. Y la eficacia del gasto dependerá a su vez de la competencia de los funcionarios, de las autoridades locales y de la ciudadanía para vigilar la calidad del gasto.

Los criterios de asignación

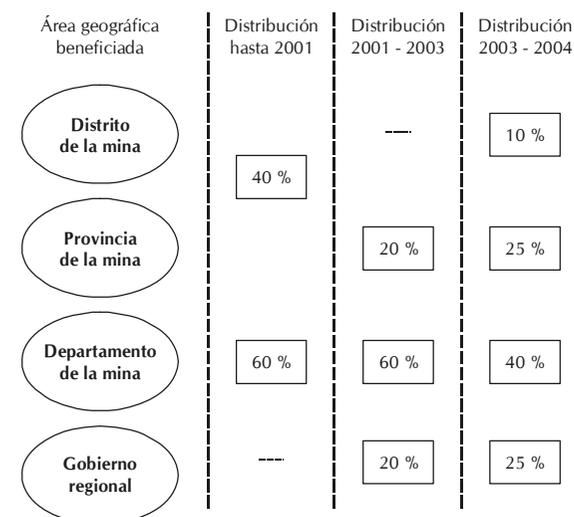
Los criterios de asignación del canon han variado en los últimos diez años, estando en la actualidad la asignación más restringida y, probablemente, más focalizada. Hasta el año 2001, la regla obligaba a repartir el 40% a las municipalidades provinciales y distritales que formaban parte de la región donde se ubicaban las concesiones mineras, y el 60% a las municipalidades provinciales y distritales de los departamentos donde se encontraban esas concesiones. Los criterios de distribución respondían a la población, la tasa de mortalidad y la importancia de las zonas rurales y suburbanas.¹¹ En el 2001, con la promulgación de la Ley y Reglamento de Canon, los porcentajes y destinatarios cambiaron: 20% a la provincia de la mina; 60% al departamento; y 20% al gobierno regional. En el 2003, hubo de nuevo un cambio: 10% al distrito donde se ubica la mina; 25% a la provincia; 40% al departamento; y 25% al gobierno regional.¹² Los criterios de distribución debían ahora atender las necesidades

11. Dammert (2002).

12. CAD (2004b).

básicas insatisfechas, en lugar de las localidades más pobladas. Por último, en el 2005 se precisó que el 10% debía concederse a las universidades, de modo que el gobierno regional solamente se quedaría con el 15%. El resumen de estos cambios hasta el 2003-2004 se encuentra en el gráfico 2.1.1.

Gráfico N° 2.1.1
Criterios de asignación del canon minero



Fuente: normas legales respectivas
Elaboración propia

Se ha analizado el monto total recibido por cada gobierno local (sea distrital o provincial)¹³ en el año 2004, cuando ya había cambiado el criterio de distribución, favoreciendo a los distritos y provincias donde se desarrollan explotaciones mineras. Para comprender mejor las diferencias, hemos agrupado a los gobiernos locales según el monto recibido anualmente, distin-

13. El monto del derecho de vigencia transferido no pudo incluirse debido a que en las cuentas municipales no se lo distingue de otras fuentes de ingreso.

guiendo cinco rangos: 1) más de un millón de nuevos soles; 2) entre 250.000 nuevos soles y menos de un millón de nuevos soles; 3) entre 10.000 nuevos soles y menos de 250.000 nuevos soles; 4) entre 1.000 nuevos soles y menos de 10.000 nuevos soles; y 5) menos de 1.000 nuevos soles.

En el cuadro 2.1.1, dos hechos llaman la atención. Por un lado, observamos que 74 gobiernos locales, de los 1.526 que reciben esta transferencia en el ámbito nacional, concentran 189 072.208 nuevos soles, lo que equivale al 54% del total transferido por concepto de canon. De este modo, el monto per cápita transferido a esas 74 municipalidades es el mayor: asciende a 223 nuevos soles anuales. De otro lado, 602 municipalidades reciben menos de 10.000 nuevos soles anuales, lo que pone en tela de juicio el tipo de inversión que puede lograrse con ese monto. La distribución del canon entre los gobiernos locales es así muy desigual.

Otra manera de mostrar la desigualdad en la distribución del canon es agrupando a los gobiernos locales por quintiles, siendo el quintil I el 20% de los gobiernos locales que reciben el mayor monto transferido. Esta agrupación puede observarse en el cuadro 2.1.2. La desigualdad es todavía mayor, ya que ese 20% concentra el 86% del total de la transferencia, pero ni aun así logra que en términos per cápita la transferencia supere los 120 nuevos soles anuales. De otro lado, el 80% de las municipalidades restantes se reparten entre ellas solamente el 14% del monto total entregado, siendo los montos per cápita transferidos muy pequeños: en el quintil inferior no se llega ni a un nuevo sol anual.

Como sabemos, estos 1.526 gobiernos locales incluyen a las 164 localidades donde se ubican las explotaciones de minería metálica, según la información del Ministerio de Energía y Minas (MEM) que se resume en el mapa 2.1.1. Son éstas las localidades que asumen el costo directo de la explotación minera, y sería razonable, desde un punto de vista compensatorio, pensar que reciben un monto mucho mayor por concepto de canon que aquellas localidades que, estando en el departamento donde

CUADRO 2.1.1
Rango de distribución del canon minero a los gobiernos locales: año 2004

Rangos de distribución del canon minero	Municipalidades		Población		Monto de canon minero (S/.)	
	Número	Porcentaje	promedio	Total	Promedio	Per cápita*
S/. 1 000.000 ≤ x < S/. 9 600.000	74	4,8%	33.306	189.072.208	2.555.030	223,25
S/. 250.000 ≤ x < S/. 1 000.000	209	13,7%	18.561	105.836.127	506.393	83,68
S/. 10.000 ≤ x < S/. 250.000	641	42,0%	17.904	49.316.080	76.936	25,98
S/. 1.000 ≤ x < S/. 10.000	439	28,8%	4.238	1.891.790	4.309	2,52
S/. 0 ≤ x < S/. 1.000	163	10,7%	11.922	51.088	313	0,26
Total municipalidades con canon minero - 2004	1.526	100%	14.171	346.167.293	226.846	33,95

* Promedio de promedios

Fuente: MEF-Dirección Nacional de Presupuesto Público
Elaboración propia

**Cuadro 2.1.2
Distribución del canon minero a los gobiernos locales por quintiles: año 2004**

Rangos de distribución del canon minero	Monto de canon minero (S/.)			Población promedio
	Total	Promedio	Per cápita*	
Quintil I - Superior	300.006.420	983.628	115,77	21.459
Quintil II	35.807.954	117.403	35,01	28.164
Quintil III	8.315.608	27.264	15,21	8.370
Quintil IV	1.743.561	5.717	3,13	5.001
Quintil V - Inferior	293.751	960	0,75	7.879
Total municipalidades con canon minero - 2004	346.167.293	226.846	33,95	14.171

Nota: El total de municipalidades es de 1.526. Cada quintil agrupa a 305 municipalidades, con la excepción del interior que reúne a 306.

* Promedio de promedios

Fuente: MEF-Dirección Nacional de Presupuesto Público
Elaboración propia

se ubica el asiento minero, no conviven con la operación minera.¹⁴ Llamaremos “distritos productores” a aquellos donde se ubican las explotaciones mineras.¹⁵

Con las reglas de distribución establecidas en el año 2003, los distritos productores se aseguran el 10% del total recaudado por canon, mientras que las provincias que albergan a estos distritos se reparten el 25%. Veamos cuáles son las cifras.

Lo primero que llama la atención en el cuadro 2.1.3 es que 30 distritos productores reciben transferencias per cápita menores que 3 nuevos soles anuales. Solamente 15 distritos productores¹⁶ reciben más de un millón de nuevos soles anuales, lo que resulta en una transferencia per cápita de casi doscientos nuevos soles al año.¹⁷ Recordemos que el canon minero no se reparte a las personas sino que se invierte en obras de infraestructura, por lo que vale la pena preguntarse cómo con estos montos se podrían superar las brechas de infraestructura o proveer los bienes públicos necesarios como para cambiar el nivel de vida de la población. Al observar los distritos productores, se repite el patrón de desigualdad en la distribución.

También esta vez agrupamos a los distritos productores según quintiles, siendo el quintil I aquellos que reciben los mayores montos de canon. Las cifras muestran, en el cuadro 2.1.4, una repetición del patrón de desigualdad en la distribución para el total de distritos receptores de canon. Los montos per capita distribuidos, sin embargo, sí son mayores para cada quintil que cuando se agrupa por quintiles al total de distritos receptores.

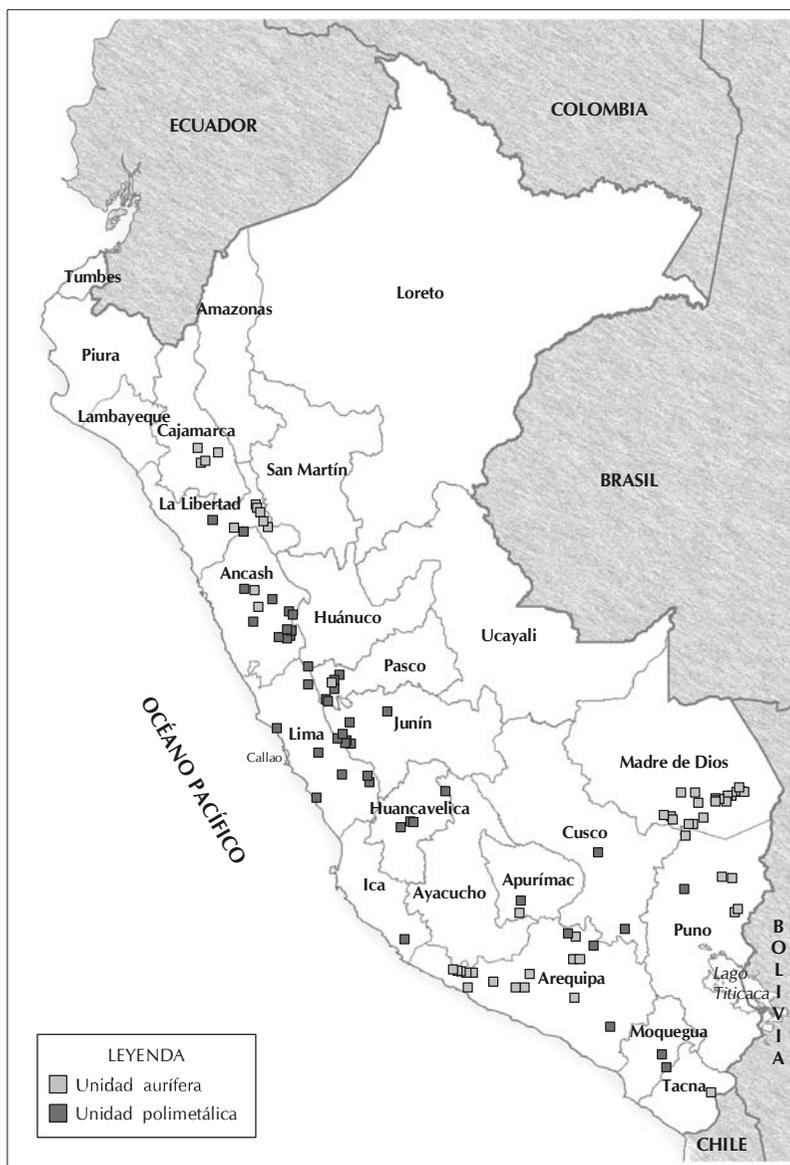
14. Al mismo tiempo, es cierto que la minería puede influir en diferentes niveles geográficos (como, por ejemplo, una cuenca) que exceden la delimitación de un distrito específico.

15. Por la dinámica de la actividad minera, las minas pueden dejar de operar, con lo cual un distrito clasificado como productor puede dejar de serlo. Ello trae como consecuencia que cambie el número de distritos a quienes les corresponde recibir canon minero.

16. La lista se encuentra en el cuadro 2.1.5.

17. Con los datos del 2003, solamente ocho distritos superaban la valla del millón de nuevos soles por concepto de canon minero.

Mapa 2.1.1
Localización de los distritos productores mineros



Fuente: Ministerio de Energía y Minas - Mapa de las unidades mineras en producción metálica (Fuente DAC 2001).
Elaboración propia.

Cuadro 2.1.3
Rangos de distribución del canon minero a los distritos productores de minería metálica: año 2004

Rangos de distribución del canon minero	Municipalidades		Población		Monto de canon minero (S/.)	
	Número	Porcentaje	promedio	Total	Promedio	Per cápita*
S/. 1 000.000 ≤ x < S/. 9 600.000	15	9,5%	29.393	45.973.241	3.064.883	187,45
S/. 250.000 ≤ x < S/. 1 000.000	29	18,4%	9.530	13.408.253	462.354	95,19
S/. 10.000 ≤ x < S/. 250.000	84	53,2%	8.438	7.895.658	93.996	29,02
S/. 1.000 ≤ x < S/. 10.000	29	18,4%	3.852	153.525	5.294	2,35
S/. 0 ≤ x < S/. 1.000	1	0,6%	973	490	490	0,50
Total municipalidades con canon minero - 2004	158	100%	9.739	67.431.166	426.780	51,13

* Promedio de promedios
Fuente: MINEM, MEF-Dirección Nacional de Presupuesto Público
Elaboración propia

Cuadro 2.1.4
Distribución del canon minero a los gobiernos locales de distritos productores de minería metálica, por quintiles: año 2004

Rangos de distribución del canon minero	Monto de canon minero (S/.)			Población promedio
	Total	Promedio	Per cápita*	
Quintil I - Superior	55.860.708	1.745.647	157,18	18.154
Quintil II	7.382.308	230.697	44,27	11.240
Quintil III	3.066.844	95.839	30,67	6.651
Quintil IV	955.080	30.809	18,28	8.768
Quintil V - Inferior	166.226	5.362	2,71	3.661
Total distritos con canon minero - 2004	67.431.166	426.780	51,13	9.739

Nota: El total de municipalidades es de 158. Cada quintil agrupa a 32 municipalidades, con la excepción de los dos grupos inferiores que reúnen a 31 municipalidades.

* Promedio de promedios

Fuente: MINEM, MEF-Dirección Nacional de Presupuesto Público
 Elaboración propia

Postular que la riqueza minera se redistribuye a través del canon nos hace pensar en qué entendemos por redistribución, si para cualquier distrito en el rango más alto de la transferencia por canon, los distritos productores reciben per cápita alrededor de la mitad que cualquier otro distrito que recibe canon, o si calculados en términos per cápita, el monto del canon minero es insignificante (menos de medio sol anual). Los pobladores de los distritos productores asumen los costos directos de las operaciones mineras (en lo que respecta a la modificación de su estilo de vida) y, a menos que sean empleados por las minas directa o indirectamente¹⁸ o que ellas asuman algunos proyectos como parte de su responsabilidad social, no reciben beneficios directos, excepto por la transferencia por canon. Es cierto que el canon se distribuye entre los gobiernos locales, pero ¿no se podría pensar en una mejor forma de hacerlo?

En el cuadro 2.1.5 identificamos a los gobiernos locales que reciben mayores montos de canon minero, así como a los distritos del estudio cualitativo que se presenta en la segunda parte de este libro. Los tres distritos estudiados en Cajamarca se ubican en el rango mayor, mientras que los de Ancash se encuentran en el rango mediano.¹⁹

18. Conviene mencionar que en los proyectos de la gran minería, el nivel de calificación requerido para la mano de obra es alto, por lo que la población local usualmente no es empleada por la mina. Los testimonios del estudio cualitativo confirman esta percepción, que viene acompañada del comentario de que habría desarrollo local si la mina la contratase.

19. Recordemos que, debido a lo acordado en el Convenio de Estabilidad Jurídica, Antamina no paga impuesto a la renta hasta que recupere la inversión.

Cuadro 2.1.5
Setenta y cuatro principales distritos que reciben canon,
según monto percibido en el 2004

Ubicación	Departamento	Provincia	Distrito
1	Cajamarca	Cajamarca	Cajamarca*
2	Moquegua	Ilo	Ilo
3	Tacna	Jorge Basadre	Ite
4	Cajamarca	San Pablo	San Pablo
5	Cajamarca	Cajamarca	Los Baños del Inca*
6	Cajamarca	Cajamarca	Jesus
7	Cajamarca	Cajamarca	Encañada*
8	Moquegua	Mariscal Nieto	Moquegua
9	Ancash	Huaraz	Huaraz*
10	Tacna	Tacna	Tacna
11	Ancash	Santa	Coishco
12	Cajamarca	Cajamarca	Asuncion
13	Tacna	Jorge Basadre	Ilabaya*
14	Cajamarca	Cajamarca	Magdalena
15	Cajamarca	Cajamarca	Namora
16	Cajamarca	Hualgayoc	Bambamarca
17	Ancash	Huaraz	Independencia*
18	Cajamarca	Cutervo	Cutervo
19	Puno	San Roman	Juliaca
20	Puno	Melgar	Ayaviri
21	Tacna	Tacna	Ciudad Nueva
22	Cajamarca	Chota	Chota
23	Moquegua	Mariscal Nieto	Samegua
24	Cajamarca	Cajamarca	Cospan
25	Cajamarca	Jaen	Jaen
26	Arequipa	Arequipa	Arequipa
27	Tacna	Tacna	Coronel Gregorio Albarracin Lanchipa
28	Cajamarca	San Pablo	San Bernardino
29	Cajamarca	San Pablo	Tumbaden*
30	Moquegua	Mariscal Nieto	Torata*
31	Cajamarca	Cajamarca	Llacanora
32	Ancash	Santa	Chimbote
33	Cajamarca	Cajamarca	Matara
34	Tacna	Tacna	Alto de la Alianza
35	Tacna	Jorge Basadre	Locumba
36	Puno	Melgar	Nuñoa

Ubicación	Departamento	Provincia	Distrito
37	Cajamarca	Cajamarca	Chetilla
38	Cajamarca	Cajamarca	San Juan
39	Puno	Puno	Puno
40	Puno	Melgar	Orurillo
41	Puno	Yunguyo	Unicachi
42	Cajamarca	San Ignacio	San Ignacio
43	Cajamarca	Cajabamba	Cajabamba
44	Puno	Melgar	Antauta*
45	Puno	Yunguyo	Tinicachi
46	Cajamarca	San Ignacio	Huarango
47	Tacna	Tacna	Pocollay
48	Puno	Puno	Amantani
49	Cajamarca	Chota	Tacabamba
50	Cajamarca	Jaen	Huabal
51	La Libertad	Trujillo	Florencia de Mora
52	Cajamarca	Chota	Lajas
53	Ancash	Carhuaz	Carhuaz
54	Cajamarca	Cajabamba	Cachachi
55	Puno	Yunguyo	Yunguyo
56	Cajamarca	Hualgayoc	Hualgayoc*
57	Cajamarca	Santa Cruz	Andabamba
58	Puno	Melgar	Macari
59	Cajamarca	San Ignacio	La Coipa
60	Cajamarca	San Pablo	San Luis
61	Ancash	Santa	Santa
62	Puno	El Collao	Ilave
63	Pasco	Pasco	Chaupimarca*
64	Cajamarca	Jaen	Bellavista
65	Puno	Melgar	Santa Rosa
66	Cajamarca	Cutervo	Querocotillo
67	Ancash	Carhuaz	Marcara*
68	Cajamarca	San Miguel	San Miguel*
69	Ancash	Huaraz	Tarica*
70	Moquegua	Mariscal Nieto	Cuchumbaya
71	Ancash	Santa	Nuevo Chimbote
72	Cajamarca	San Ignacio	San Jose de Lourdes
73	Cajamarca	Jaen	San Jose de Rosa
74	Moquegua	Mariscal Nieto	Carumas*

* Corresponde a distritos productores minero metálicos
Fuente: MINEM, MEF-Dirección Nacional de Presupuesto Público
Elaboración propia

2.2 Los presupuestos municipales

El mecanismo mediante el cual se determina el monto por concepto de canon que cada circunscripción deberá recibir es amplio. De los 1.828 gobiernos locales (distritales y provinciales) que existen en el Perú, 1.526 recibieron canon minero en el 2004. Si el total de transferencias municipales, por todo concepto, ascendió a 2'130 442.331 nuevos soles en el 2002, y el monto a transferir por canon fue de 116 270.000 nuevos soles (o el 6%), comprenderemos más fácilmente cómo el canon tiende a ser insuficiente.

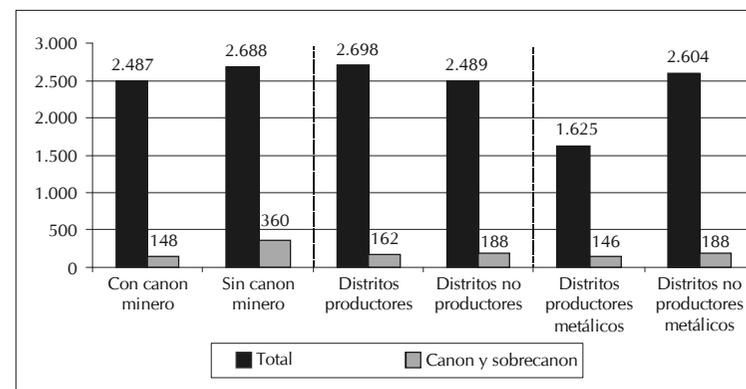
Cuando analizamos los presupuestos municipales, es importante comparar a nuestro grupo objetivo (los distritos productores o los que reciben canon minero) con otros grupos, para averiguar si el hecho de albergar una explotación minera o de recibir canon coincide con alguna diferencia en la composición del presupuesto o en su nivel. En consecuencia, agrupamos a los distritos de acuerdo a los siguientes criterios: si reciben canon minero, si son productores de minería o si lo son de minería metálica.

La información sobre los presupuestos municipales puede resumirse en los siguientes gráficos. En el gráfico 2.2.1 mostramos el ingreso total promedio por gobierno local, de acuerdo a los diferentes agrupamientos realizados, y también el monto promedio que cada grupo recibe por concepto de canon. En este gráfico queda más claro que el contar con canon o producción minera no asegura niveles presupuestales más altos o mayores niveles de transferencias por canon. La peor situación corresponde a los distritos productores de minería metálica, cuyo nivel de presupuesto es el menor, así como la transferencia por canon.

En el gráfico 2.2.2 mostramos el ingreso presupuestado per cápita en cada gobierno local, de acuerdo a los diferentes agrupamientos realizados, y también el per cápita correspondiente al canon. Este gráfico ilustra con mucha claridad los reducidos niveles per cápita que son transferidos por concepto de canon.

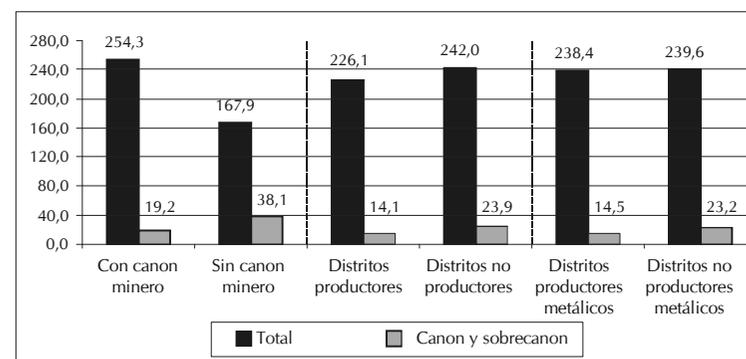
Además, la transferencia per cápita en los distritos productores es menor que en el resto de distritos.

Gráfico 2.2.1
Ingreso promedio total y de la cuenta “canon y sobrecanon” de municipalidades: año 2002 (miles de nuevos soles)



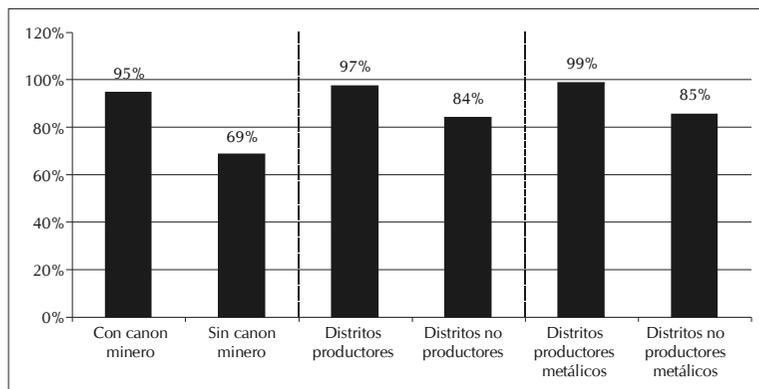
Fuente: Contaduría Pública de la Nación
Elaboración propia

Gráfico 2.2.2
Ingreso per cápita total y de la cuenta “canon y sobrecanon” de municipalidades: año 2002 (nuevos soles corrientes)



Fuente: Contaduría Pública de la Nación
Elaboración propia

Gráfico 2.2.3
Porcentaje de gasto de capital de la cuenta “canon y sobrecanon”
de municipalidades: año 2002



Fuente: Contaduría Pública de la Nación
 Elaboración propia

En el gráfico 2.2.3 se muestra la proporción promedio dedicada a gasto de capital, según los distintos agrupamientos. La filtración del gasto de canon hacia el gasto corriente se va haciendo menor a medida que se identifica más claramente a los distritos productores de minería metálica.

2.3 Los distritos productores y el gasto social

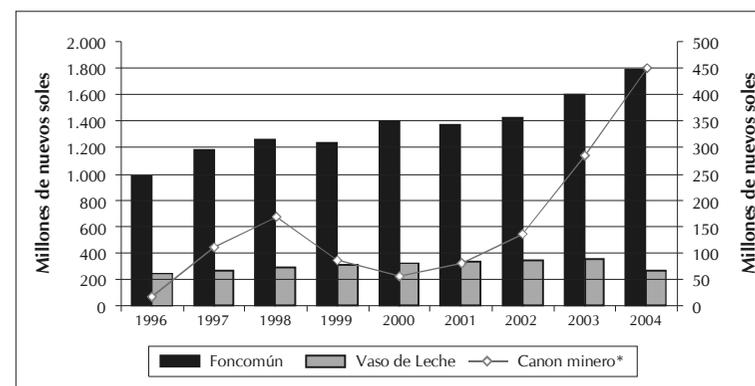
Hasta el año 2004, la ejecución del gasto social se ha concentrado en entidades del gobierno central. Solamente el Programa del Vaso de Leche y las transferencias por el Fondo de Compensación Municipal (Foncomún) se destinan claramente a los gobiernos locales. Los recursos se distribuyen con el criterio de compensar la pobreza, tomando en cuenta tanto los índices de pobreza y los indicadores de calidad de vida, como la tasa de mortalidad infantil o el número de madres gestantes en una localidad.

En el gráfico 2.3.1, observamos que el Foncomún y el Programa del Vaso de Leche tienen una tendencia creciente desde

1996, a diferencia del canon minero que presenta una caída entre 1999 y el 2000 y que luego crece tanto por los cambios en las reglas del reparto como por el boom en el precio de los minerales. Debido a la diferencia en la fuente de los recursos (la actividad económica formal del país, estrictamente para el Foncomún, y el impuesto a la renta pagado por las empresas mineras —que solamente representa a lo más el 6% del PBI—, para el canon), que siguieran una tendencia parecida sería una casualidad. De otro lado, en el mejor de los casos, los montos del canon han alcanzado alrededor del 25% del monto de Foncomún. El canon minero no es la principal transferencia que reciben los gobiernos locales.

En el cuadro 2.3.1, presento los montos per cápita transferidos en promedio, según rangos de percepción del canon minero. Es muy claro el carácter compensatorio de las transferencias por Foncomún: a mayor canon minero recibido, menor el monto recibido por Foncomún. Esto no es tan obvio en el caso del Vaso de Leche.

Gráfico 2.3.1
Evolución del Foncomún,
Vaso de Leche y Canon Minero: 1996 - 2004



* Para el período 1996 - 1999 corresponde a los Gobiernos Locales. Para el período 2000 - 2004 corresponde al total nacional.

Fuente: MEF – Dirección Nacional de Presupuesto Público
 Elaboración: Propia

Cuadro 2.3.1
Distribución promedio per cápita del Foncomún, Vaso de Leche y canon minero para distritos receptores, según rangos: año 2004

Rangos de distribución del canon minero	Promedios de promedios		
	Canon minero	Foncomún	Vaso de Leche
S/. 1 000.000 ≤ x < S/. 9 600.000	223,3	83,1	13,0
S/. 250.000 ≤ x < S/. 1 000.000	83,7	89,5	14,4
S/. 10.000 ≤ x < S/. 250.000	26,1	156,3	14,5
S/. 1.000 ≤ x < S/. 10.000	2,5	212,9	17,3
S/. 0 ≤ x < S/. 1.000	0,3	207,2	16,6
Sin Canon Minero	0,0	106,4	16,8
Total	28,3	155,5	15,7

Fuente: MEF
 Elaboración propia

Frente a los promedios agregados expuestos, nos pareció importante analizar los niveles de las transferencias solamente en los distritos productores de minería metálica, y compararlos con otros distritos similares,²⁰ para averiguar cuán diferente es tratado un distrito productor. En el cuadro 2.3.2 presentamos los montos transferidos per cápita para el grupo de distritos productores y para el de distritos semejantes de la sierra. Las transferencias por Foncomún sí son claramente superiores en los distritos productores, pero curiosamente, no las transferencias por canon. A nivel del total de transferencias por cada grupo —productores versus los semejantes de la sierra—, las diferencias, sin embargo, no son estadísticamente significativas ($p = 0,34$).²¹

20. Se eligió distritos rurales de la sierra que no recibieran canon y cuyo tamaño de población fuera similar al de los distritos productores.

21. Utilizamos el test Mann-Whitney para analizar si las diferencias observadas en los grupos seleccionados son estadísticamente significativas. Este test permite examinar a dos grupos independientes, sin suponer una distribución normal; ordena a los grupos según su ubicación y nota si existen diferencias entre los grupos establecidos. Una de sus ventajas es que sirve para analizar

Cuadro 2.3.2
Monto per cápita de transferencias según distrito productor minero y distritos semejantes:*
1998-2004 (nuevos soles corrientes)

Transferencia	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Distritos productores mineros (164)							
Canon minero	11,48	6,10	4,58	6,46	9,49	20,02	49,27
Foncomún	73,47	74,71	87,92	94,05	117,95	125,27	128,07
Vaso de Leche	11,16	12,68	13,73	14,09	14,74	15,56	15,81
Total	96,11	93,48	106,22	114,60	142,18	160,84	193,14
Distritos semejantes (756)							
Canon minero	12,07	6,24	3,84	5,63	9,70	22,87	31,93
Foncomún	70,70	69,73	80,38	81,27	89,91	97,42	106,33
Vaso de Leche	11,37	12,11	13,36	13,92	14,86	16,00	16,35
Total	94,15	88,08	97,59	100,81	114,47	136,29	154,62

* El número de distritos con características similares en población asciende a 756. De estos 756 distritos, 600 reciben canon minero, pero ninguno es considerado como distrito productor minero metálico.

Fuente: MEF

Elaboración propia

Cuadro 2.3.3
Clasificación de las transferencias según el mapa de pobreza
de Foncodes de 1995 para los 164 distritos productores
(monto per cápita simple y en nuevos soles)

Rango	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Canon minero							
Aceptable	85,7	18,7	1,5	10,5	94,9	213,3	511,3
Regular	13,1	8,7	9,3	10,8	13,8	33,2	37,2
Pobre	6,9	4,8	4,7	5,6	6,3	13,3	30,5
Muy pobre	13,9	8,2	5,8	7,9	8,8	17,9	51,9
Pobre extremo	9,8	6,0	3,8	5,2	8,0	14,5	34,6
Foncomún							
Aceptable	57,1	56,0	63,0	60,9	62,1	69,7	60,1
Regular	58,9	57,8	64,7	62,0	60,7	69,0	74,1
Pobre	54,3	53,7	61,0	60,5	66,3	73,0	78,6
Muy pobre	71,5	70,6	80,3	79,6	84,4	93,2	102,6
Pobre extremo	70,8	69,7	81,1	82,9	93,4	100,3	106,2
Vaso de Leche							
Aceptable	7,9	7,9	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2
Regular	9,6	10,5	10,9	10,9	10,7	11,0	11,2
Pobre	9,4	9,9	10,5	10,7	11,4	12,0	12,2
Muy pobre	11,5	13,6	14,7	15,2	16,1	17,1	17,4
Pobre extremo	13,0	14,0	15,3	16,4	17,4	19,4	20,0

Fuente: MEF y Foncodes
 Elaboración propia

Finalmente, quisimos averiguar si las transferencias seguían algún criterio de progresividad, es decir, si eran mayores a mayor nivel de pobreza del distrito. Para ello, agrupamos a los distritos según el mapa de pobreza de Foncodes de 1995 y calculamos los montos per cápita recibidos por cada grupo de distritos. La información se encuentra en el cuadro 2.3.3. Tanto el Foncomún como el Vaso de Leche tienen un patrón de reparto progresivo per cápita: el monto aumenta a medida que el distrito empeora en la clasificación. Por el contrario, el canon minero tiene un patrón regresivo. Los distritos clasificados como aceptables y regulares reciben montos per cápita significativamente mayores que el resto (pobres, muy pobres y pobres extremos), particularmente en el 2003.

Esta constatación nos lleva a preguntarnos si los distritos productores cuyo nivel de pobreza es calificado como aceptable, lo son porque vienen recibiendo un monto importante de canon minero, o si la regla de distribución del canon no considera la situación de pobreza de una localidad, resultando así en asignaciones regresivas.

2.4 La infraestructura de los distritos productores

La Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) tiene un módulo comunal, que a través de preguntas a los denominados informantes calificados, investiga las percepciones sobre la calidad del gasto en los centros poblados donde se lleva a cabo la encuesta. Estos informantes pueden ser, entre otros, los alcaldes, regidores, coordinadores de programas, directores de escuela, médicos, gobernadores, tenientes gobernadores y presidentes comunales. En el 2002 se recogió información de 2.881 centros poblados en áreas rurales y urbano marginales.

muestras pequeñas. La desventaja es que se pierde información de los niveles al trabajar con la ubicación dentro del grupo. La hipótesis nula es que las medias de los grupos son iguales.

Para este estudio, nos hemos concentrado en los centros poblados que declaran realizar un gasto en infraestructura. Hemos construido varios grupos para averiguar cuán diferente es la situación de los distritos productores. En primer lugar, hemos distinguido los distritos productores del resto de distritos. En segundo lugar, distinguimos a los centros poblados de Ancash y Cajamarca del resto de centros poblados. En tercer lugar, recurrimos al grupo de control construido, es decir, los distritos semejantes (756). Agregamos un grupo adicional de distritos similares, separando del grupo anterior (756) a aquellos que no reciben canon minero (156).

En el cuadro 2.4.1 destaca que, según la clasificación de distritos productores minero metálicos, el mayor porcentaje de centros poblados dedique un gasto a la provisión de servicios de agua (42,2%), una prioridad que es compartida por el resto de distritos. La segunda prioridad en ambos casos es la construcción de centros educativos, de salud o comunales. Los caminos y puentes representan la tercera prioridad. La prioridad que se le otorga a las obras parecería ser similar entre estos grupos.

Complementariamente, respecto del segundo grupo de clasificación, en aquellos centros poblados ubicados en los departamentos de Ancash y Cajamarca se prioriza la construcción de centros educativos y de salud (36,7%), seguida por la de caminos y puentes (32,7%), a diferencia del grupo complementario, que otorga mayor importancia a las obras de agua (32%) y a la edificación de centros educativos y de salud (30,6%).

En el cuadro 2.4.2 hemos realizado el tercer tipo de agrupamiento: distritos productores y similares. Como observamos, existen ciertas variaciones entre los principales programas sociales de infraestructura financiados por el gobierno local. En efecto, para aquellos centros poblados ubicados en los distritos productores, el principal financiamiento en infraestructura se centra en el agua (42,2%), seguido por la construcción de centros de salud, educativos y comunales (33,3%), en tanto que en los 165 distritos semejantes —aquellos que no reciben canon minero— y en los 756 distritos semejantes —los que sí incluyen

Cuadro 2.4.1
Centros poblados con programas sociales de infraestructura financiados por el gobierno local, según grupos

Programas sociales en infraestructura	CC.PP. pertenece a:		CC.PP. pertenece a:	
	Distrito productor	Resto de distrito	Dpto. y Cajamarca	Resto dpto.
Construcción de centros educativos, salud, locales comunales	33,3 %	31,0 %	36,7 %	30,6 %
Reparación o equipamiento de centros educativos, salud, etc.	22,2 %	14,4 %	18,4 %	14,7 %
Agua	42,2 %	30,6 %	28,6 %	32,0 %
Desague, letrina y alcantarillado	17,8 %	19,3 %	13,3 %	19,8 %
Luz eléctrica	20,0 %	17,2 %	16,3 %	17,6 %
Caminos y puentes	22,2 %	23,3 %	32,7 %	22,2 %
Construcción de andenes y sistema de riego	2,2 %	3,3 %	4,1 %	3,1 %
Accesos y veredas	15,6 %	17,0 %	12,2 %	17,4 %
Mejoramiento del entorno de la vivienda	16,7 %	21,4 %	14,3 %	21,7 %
Otro	12,2 %	7,2 %	2,0 %	8,4 %
Total de centros poblados con programas sociales en infraestructura financiados por gobierno local	90	870	98	862

Fuente: Enaho 2002-IV Trimestre
Elaboración propia

Cuadro 2.4.2
Centros poblados con programas sociales
de infraestructura financiados por el gobierno local

Programas sociales en infraestructura	CC.PP. pertenece a:		
	Distrito productor	Distrito semejante (165)	Distrito semejante (756)
Construcción de centros educativos, salud, locales comunales	33,3 %	60,4 %	42,2 %
Reparación o equipamiento de centros educativos, salud, etc.	22,2 %	22,6 %	19,6 %
Agua	42,2 %	28,3 %	28,4 %
Desague, letrina y alcantarillado	17,8 %	9,4 %	17,1 %
Luz eléctrica	20,0 %	17,0 %	18,0 %
Caminos y puentes	22,2 %	45,3 %	29,7 %
Construcción de andenes y sistema de riego	2,2 %	5,7 %	4,3 %
Accesos y veredas	15,6 %	13,2 %	13,5 %
Mejoramiento del entorno de la vivienda	16,7 %	9,4 %	13,8 %
Otro	12,2 %	7,5 %	7,0 %
Total de centros poblados con programas sociales en infraestructura financiado por gobierno local	90	53	327

Fuente: Enaho 2002-IV Trimestre
Elaboración propia

a distritos que reciben canon minero— se le otorga prioridad a la construcción de centros educativos y de salud (60,4% y 42,2%, respectivamente) y de caminos y puentes (45,3% y 29,7%, respectivamente). La tercera prioridad en los grupos de control son las obras de infraestructura de agua.

2.5 La clasificación de pobreza de los distritos y sus modificaciones en el tiempo

Con todas las cifras mostradas, vale la pena preguntarnos cuánto han cambiado las condiciones de vida en los distritos productores que reciben canon. Una manera de responder a esta pregunta es averiguar las clasificaciones de pobreza de los distritos (que pueden depender de un conjunto de factores), así como sus modificaciones en el tiempo. Para casi cualquier actividad económica, es razonable esperar que la ubicación de una empresa en una determinada localidad traiga consigo beneficios en el ámbito local, tanto en infraestructura (en este caso, casi inmediatos, por las propias necesidades de desarrollo de la actividad económica) como en efectos multiplicadores. También es cierto que los efectos multiplicadores locales dependen de cuánta actividad estimula la empresa en la localidad. Cuanto menos efecto local se encuentre, más razonable será calificar a la industria como una de enclave, donde conviven la gran inversión, la tecnología de punta, la alta productividad y los altos retornos económicos para los dueños, con la pequeña inversión, la tecnología tradicional, la baja productividad y la pobreza relativa de los pobladores del entorno. ¿Cuál de las dos visiones coincide con la evidencia empírica disponible sobre la dinámica de la pobreza de los distritos productores? Para averiguarlo, examinemos los mapas de pobreza que se han construido en el Perú, de modo de conocer cuál es la clasificación de los distritos productores y cuál ha sido la dinámica.²²

22. Como veremos después, la dinámica es muy difícil de medir por las diferencias metodológicas.

En el cuadro 2.5.1 observamos la ubicación relativa de todos los distritos del Perú y de los distritos productores, según el mapa de pobreza de Foncodes de 1995.²³ La gran mayoría de los distritos productores (138 de 164) son clasificados como distritos pobres (65), muy pobres (64), o pobres extremos (9). El único distrito aceptable es Ilabaya, en Tacna, mientras que 25 distritos son clasificados como regulares.

Cuadro 2.5.1

Ubicación de los distritos productores mineros (metálicos) en el ranking de pobreza de Foncodes de 1995

Mapa FONCODES 1995	Total distritos	Distritos productores metálicos	
		Número	%
Aceptable	29	1	1%
Regular	211	25	15%
Pobre	664	65	40%
Muy pobre	735	64	39%
Pobre extremo	189	9	5%
Total	1.828	164	100%

Fuente: Foncodes
Elaboración propia

Si la actividad minera dinamizara la economía local, sea directamente por medio de los efectos multiplicadores locales o a través de las obras que el canon permite realizar, sería razonable esperar que con el tiempo la clasificación de los distritos productores mejorara o, por lo menos, no empeorase. Veamos si esto es así. Comencemos mirando el cuadro 2.5.2, que compara el mapa de Foncodes de 1995 con el del MEF del año 2001. Si la minería dinamizara las comunidades locales, aquellos distritos con peor clasificación en 1995 mejorarían en el 2001, es decir, se esperaría un movimiento importante de la clasificación de los distritos hacia el triángulo inferior izquierdo (todos los casilleros por debajo de la diagonal). Al observar el cuadro,

23. Este mapa se basa en la información del censo de 1993.

vemos que la dirección de la clasificación es exactamente opuesta: son más los distritos que empeoran en la clasificación (96) que aquellos que mejoran (23).

Cuadro 2.5.2

Comparación de distritos productores mineros (metálicos) en el ranking de pobreza de Foncodes de 1995 y del MEF del 2001

Mapa FONCODES 1995	Mapa MEF					Total
	Quintil 5	Quintil 4	Quintil 3	Quintil 2	Quintil 1	
Aceptable	1	0	0	0	0	1
Regular	6	6	11	2	0	25
Pobre	3	5	18	26	13	65
Muy pobre	2	2	4	12	44	64
Pobre extremo	0	0	0	1	8	9
Total	12	13	33	41	65	164

Quintil 1 = más pobre por severidad; Quintil 5 = menos pobre por severidad.
Fuente: Foncodes
Elaboración propia

Frente a esta evidencia, es válido preguntarse si los distritos productores mineros no han seguido en este periodo la tendencia de posible empobrecimiento que la comparación de la ubicación de los distritos en estos dos mapas de pobreza podría sugerir. Para responder, construimos el mismo mapa para todos los distritos del Perú. Los resultados se muestran en el cuadro 2.5.3. Para todos los distritos del Perú, también es cierto que más distritos empeoran (992) que mejoran en la clasificación (262). Los repartos del canon y la actividad minera no han impedido que los distritos productores sigan el comportamiento del resto de distritos del Perú.

Cuadro 2.5.3
Comparación de distritos a nivel nacional
en el ranking de pobreza de Foncodes de 1995
y del MEF del 2001

Mapa FONCODES 1995	Mapa MEF					Total
	Quintil 5	Quintil 4	Quintil 3	Quintil 2	Quintil 1	
Aceptable	29	0	0	0	0	29
Regular	59	44	80	28	0	211
Pobre	32	40	161	288	143	664
Muy pobre	3	10	69	200	453	735
Pobre extremo	0	1	2	47	139	189
Total	123	95	312	563	735	1.828

Quintil 1 = más pobre por severidad; Quintil 5 = menos pobre por severidad.
Fuente: Foncodes
Elaboración propia

No obstante, esta comparación tiene dos limitaciones. Por un lado, y asumiendo que es posible comparar los mapas de pobreza, dos años no es un tiempo suficiente para mejorar las condiciones de pobreza,²⁴ aunque tampoco debería serlo para los distritos que empeoran en la clasificación.²⁵ En el mejor de los casos, la actividad minera parece no influir en la clasificación de pobreza de un distrito. Ello nos indicaría que las mejoras en infraestructura que usualmente se asocian a las explotaciones mineras no se efectúan necesariamente en la mayoría de los distritos productores, y/o que su impacto es muy limitado o toma tiempo en sentirse, posiblemente debido al reducido nivel inicial de articulación al mercado de los pobladores, incluido

24. El mapa de Foncodes de 1995 se construye con información del censo de 1993, mientras que el del MEF del 2001 se construye con información de la Enaho de 1997.

25. Entre 1993 (año en que se efectuó el censo que constituye la base del mapa de Foncodes de 1995) y 1997 (año de la Encuesta Nacional de Hogares que sirve de base al mapa del MEF), la economía peruana creció, alcanzando el pico precisamente en 1997.

el mercado laboral dinamizado por la mina. Por ejemplo, todos los distritos del estudio cualitativo empeoran en la clasificación.²⁶ Por otro lado, las diferencias metodológicas en ambos mapas pueden hacer cuestionar esta dinámica en las clasificaciones.

3. LA MIRADA AL HOGAR UBICADO EN UN DISTRITO CON OPERACIONES MINERAS

La mirada se vuelve ahora hacia el hogar situado en un distrito productor de minería metálica en el Perú. En este caso, nuestro estudio se concentra en la pobreza de ese hogar, para lo cual utilizamos la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2002. Para nuestros fines, hemos completado la información que nos brinda esa encuesta, identificando además si el hogar se ubica en un distrito productor (o que recibe canon minero), y de ser ése el caso, el monto percibido por el distrito al que ese hogar pertenece.²⁷ ¿Cómo comparar las condiciones de vida de los hogares pertenecientes a distritos productores con la de otros hogares agrupados según criterios diferentes? En este capítulo respondemos la pregunta.

3.1. Cómo medir la pobreza

Como sabemos, la pobreza puede medirse de distintas maneras. En nuestro país usamos principalmente dos: la pobreza medida como consumo per cápita o medida por las necesidades básicas insatisfechas (NBI). La primera es una medición que se basa en el consumo per cápita del hogar. Se recoge información sobre todos los gastos, donaciones, consumos y suministros del

26. El distrito de Cajamarca pasa de regular al quintil 2; Baños del Inca pasa de pobre también al quintil 2. Tanto Huachis como San Marcos (Ancash) y Encañada (Cajamarca) pasan de muy pobre al quintil 1. Y San Pedro de Chana, en Ancash, no modifica su ubicación relativa (pobre extremo-quintil 1).

27. Como sabemos, la Enaho 2002 es representativa a nivel de departamentos y a nivel de dominios según carácter urbano o rural de la localidad donde se encuentra el hogar.

hogar y con ello se calcula el consumo alimentario per cápita y el consumo total per cápita. Esta es una metodología estándar que se utiliza en muchos países.²⁸

Para definir la pobreza extrema (indigencia) se compara el valor del consumo total con el valor de una canasta alimentaria mínima (basada en una combinación de calorías, proteínas, vitaminas, etc.). Se considerará pobre extremo a todo aquél que tiene un consumo per cápita menor que el valor de la canasta alimentaria mínima. Es evidente que esta es una medición de pobreza muy clara: identifica a las personas cuyo consumo les impide mantenerse mínimamente nutridas. No obstante, esta medición tiene algunos problemas, dos de ellos importantes. Asume, en primer lugar, que todos los miembros del hogar consumen por igual (algo muy improbable), y en segundo lugar, que todo el consumo puede destinarse a alimentos (algo también poco probable). En todo caso, por el segundo motivo se puede esperar que la medida de pobreza extrema en realidad subestime el porcentaje de personas indigentes.

La pobreza total se obtiene agregando a la canasta alimentaria un monto adicional que debería permitir cubrir todos los gastos no alimentarios. Entonces, se considera pobre no extremo a todo aquél cuyo consumo supera la canasta alimentaria, pero no la canasta alimentaria más ese monto de consumo adicional, que incluye el transporte (uno de los elementos más importantes), la educación, la salud, la recreación, etc.

Si bien es discutible cuán adecuada es la medición de la pobreza no extrema, pues es complicado asumir un patrón de consumo general para todos en todos los lugares y contextos, el indicador de pobreza extrema sí es muy preciso. Nadie puede vivir sin alimento. Pero hay que recalcar que, aun entre los que poseen niveles de consumo que cubren la canasta alimentaria, no hay la certeza de que estén adquiriendo la cantidad mínima

28. Metodología que se basa en las encuestas de medición de los niveles de vida (*Living Standards Measurement Surveys-LSMS*; ENNIV o Enaho, en su versión peruana) difundidas y promovidas por los organismos multilaterales.

de alimentos (en calidad) que requiere el ser humano para vivir, básicamente por problemas de información y de acceso a un determinado tipo de alimentos.

Las NBI más bien permiten asociar la pobreza con las condiciones de vida de las personas. Para ello se consideran indicadores vinculados a la infraestructura de la vivienda, el acceso a los servicios públicos básicos, el acceso a la educación, etc. No obstante, estos indicadores no permiten seguir muy bien los procesos de empobrecimiento y tienden a ser más apropiados para los entornos urbanos que para los rurales.

Si bien ambas mediciones tienden a coincidir, hay algunas discrepancias entre ellas en zonas o contextos particulares. Por ejemplo, en las zonas urbanas empobrecidas las NBI tienden a ser pocas, pero la pobreza puede ser muy alta. En algunas zonas rurales dinámicas puede ocurrir lo contrario: poca pobreza extrema pero muchas NBI.

En principio, se diría que estas medidas no son muy apropiadas para medir el bienestar, pero sí para identificar el malestar. Ambas, pero en particular la pobreza extrema y/o la combinación de la pobreza extrema con las NBI, permiten identificar a la población que está en una condición inaceptable, bajo cualquier parámetro. La variable de pobreza no extrema es más complicada, y hemos encontrado que la población que está sobre la línea de esa pobreza (pero muy cerca de ella) tiene una situación de bienestar muy similar a la que se encuentra debajo de esa línea. En realidad, esta medida nos permite identificar a los grupos sociales que enfrentan un determinado conjunto de restricciones. Para analizar mejor a esos grupos, se usan los indicadores FGT,²⁹ que permiten calcular además de la pobreza (*headcount* o el déficit de gasto), los indicadores de brecha (para saber qué tan lejos están los pobres de la línea) y la severidad (para ver qué tan concentrada está la pobreza). Con los

29. La sigla del indicador FGT corresponde a las iniciales de sus creadores: James Foster, Joel Greer y Erick Thorbecke.

tres indicadores, uno se aproxima mejor al nivel de bienestar de la población que se quiere analizar.

3.2 Los hogares de los distritos con operaciones mineras y el resto

Nuevamente, para averiguar cuán diferente es la situación de los distritos productores, construimos varios grupos de comparación: distinguimos a los distritos productores del resto del Perú; luego del resto del Perú sin Lima Metropolitana (LM) y la costa norte (CN), zonas que albergan a los hogares que exhiben, en promedio, mejores condiciones de vida; a continuación, de los distritos similares en tamaño de población y ubicación geográfica, sea que reciban canon (756 distritos) o no (165 distritos); y, por último, de los distritos de los departamentos de Ancash y Cajamarca.

En el cuadro 3.2.1 presentamos la proporción de hogares pobres, pobres extremos y no pobres, por déficit de gasto, según ese criterio de agrupación. La posición relativa de los hogares de los distritos productores depende de cuál grupo de comparación elijamos. Cuando los comparamos con el resto de hogares del Perú, encontramos que los hogares de los distritos productores están en una situación peor (48% son hogares no pobres, mientras que en el resto del Perú esa cifra es de 53%). Sin embargo, cuando excluimos de la comparación a los distritos de LM y la CN, los distritos productores están parcialmente mejor: muestran una menor proporción de hogares pobres extremos, aunque una proporción similar de hogares pobres en general.

La comparación más interesante es la que se hace con los hogares de los distritos similares, sea que reciban canon minero o no. En los distritos productores, la proporción de hogares pobres extremos es significativamente menor que en los distritos similares que no reciben canon y que sí lo hacen (24,70%, 44,20% y 41,22%, respectivamente). Al mismo tiempo, los porcentajes de hogares pobres no extremos son similares. Así, en los distritos productores, la proporción de hogares que cu-

bren el nivel de gasto mínimo (no pobres) es mucho mayor (48,23%) que en los distritos similares, sea que reciban canon minero (31,92%) o no (31,43%).

Respecto de la medición según las NBI, tiende a ser más homogénea entre los distritos. La gran excepción es el porcentaje de hogares cuyas viviendas no tienen servicios higiénicos, que claramente coloca a los distritos productores en una situación muy desfavorable. Estos datos se encuentran en el cuadro 3.2.2.

Debido a su importancia para la calidad de vida de la población, nos parece importante mostrar las diferencias que existen en el abastecimiento de agua a los hogares. En el cuadro 3.2.3, encontramos el patrón de comparación repetido respecto del suministro por red pública: los hogares de los distritos productores están peor que los de los distritos del resto del Perú (56% versus 62%), pero mejor que los hogares que no están localizados en LM y CN (56% versus 52%). Nuevamente, los hogares de Ancash están mejor que los de Cajamarca.

Como indicamos antes, las medidas gruesas de pobreza que cuentan el número de pobres, no permiten descubrir la brecha ni la severidad de la pobreza. Para ello, construimos los respectivos indicadores: el nivel (*headcount*), es decir, a cuántos hogares no les alcanza para comprar la canasta básica definida — FGT_0 —; la brecha, FGT_1 , es decir, el nivel de gasto adicional en promedio para cada hogar necesario para llegar a la respectiva línea de pobreza; y la severidad, es decir, el grado de desigualdad entre los pobres, FGT_2 . Los resultados se encuentran en el cuadro 3.2.4.

Cuadro 3.2.1
Niveles de pobreza de los hogares según grupos de distritos (%)

Pobreza	Distritos productores	Resto de distritos	Resto de distritos (sin LM y CN)	Distritos Similares		Dpto. Ancash	Dpto. Cajamarca
				(SC)*	(CC)**		
Pobre extremo	24,79	19,04	30,44	44,20	41,22	18,29	45,19
Pobre no extremo	26,81	27,25	26,58	24,37	26,87	28,05	25,19
No pobre	48,23	53,73	42,96	31,43	31,92	53,66	29,62
Total	100	100	100	100	100	100	100

* Sin canon minero

** Con canon minero

Fuente: Enaho 2002-IV Trimestre

Elaboración propia

(62)

Cuadro 3.2.2
Hogares con necesidades básicas insatisfechas - NBI, según grupos de distritos (%)

Necesidades básicas insatisfechas	Distritos productores	Resto de distritos	Resto de distritos (sin LM y CN)*	Dpto. Ancash	Dpto. Cajamarca
Vivienda con Hacinamiento (NBI2)	16,69	12,45	16,07	9,51	28,65
Hogares con vivienda sin servicios higiénicos (NBI3)	37,27	21,72	33,28	35,37	27,50
Hogares con niños que no asisten a la escuela (NBI4)	2,19	2,13	2,99	2,22	4,04
Hogares con alta dependencia económica (NBI5)	0,98	1,63	1,71	1,73	1,37

* No incluye a los hogares de Lima Metropolitana (LM) ni aquellos ubicados en la Costa Norte (CN).

Fuente: Enaho 2002-IV Trimestre

Elaboración propia

(63)

Cuadro 3.2.3
Abastecimiento de agua del hogar según tipo de distritos (%)

Abastecimiento de Agua	Distritos productores	Resto de distritos	Resto de distritos (sin LM y CN)*	Dpto. Ancash	Dpto. Cajamarca
Red pública, dentro de la vivienda	56,32	62,52	52,13	72,93	52,88
Red pública, fuera de la vivienda pero dentro del edificio	2,02	1,81	2,18	0,32	0,65
Pilón de uso público	9,27	4,23	4,57	1,34	3,27
Camión - cisterna u otro similar	0,46	4,70	1,28	0,76	0,00
Pozo	6,07	6,41	8,90	2,44	9,42
Río, acequia, manantial o similar	22,93	16,57	27,65	17,07	31,92
Otra	3,04	3,76	3,30	4,88	1,83
Total	100	100	100	100	100

* No incluye a los hogares de Lima Metropolitana (LM) ni aquellos ubicados en la Costa Norte (CN).

Fuente: Enaho 2002-IV Trimestre

Elaboración propia

Cuadro 3.2.4
Incidencia, brecha y severidad de la pobreza según grupos seleccionados: año 2002 (%)

Indicador de pobreza	Hogares en:		Hogares en:		Hogares en:	
	Distritos productores	Resto de distritos	Distritos con canon minero	Resto de distritos	Distritos de Ancash y Cajamarca	Distritos similares (756)
FGT ₀ : Incidencia Pobreza total	51,75	46,28	44,68	54,46	59,82	68,60
Pobreza extrema	24,87	19,04	17,65	26,46	33,37	44,23
FGT ₁ : Brecha	19,48	16,89	16,03	21,20	23,55	31,61
Pobreza extrema	7,68	5,71	5,24	8,23	9,83	15,37
FGT ₂ : Severidad	9,85	8,23	7,75	10,70	11,82	17,64
Pobreza extrema	3,46	2,44	2,23	3,60	4,08	7,24

Fuente: Enaho 2002-IV Trimestre

Elaboración propia

Comparemos primero a los hogares ubicados en los distritos productores con el resto de hogares. La proporción de hogares pobres (FGT₀) en los distritos productores es mayor (52%) que la del resto de distritos (46%). Lo mismo ocurre para la proporción de hogares en extrema pobreza (25% de hogares de los distritos mineros versus 19% para el resto de distritos). Al medir el FGT₁, es decir, el nivel de gasto adicional que se necesita para alcanzar la respectiva línea de pobreza total, la diferencia es bastante menor (19% versus 17%, respectivamente), y lo mismo ocurre con el grado de desigualdad entre los pobres —FGT₂—: 10% versus 8%, respectivamente. Este resultado se repite en la comparación entre los hogares de Ancash y Cajamarca y el resto del Perú.

En contraste con el resultado anterior, cuando se compara a los hogares de los distritos que reciben canon minero con el resto, sus niveles de pobreza con cualquiera de las mediciones (FGT₀, FGT₁ y FGT₂) son menores.

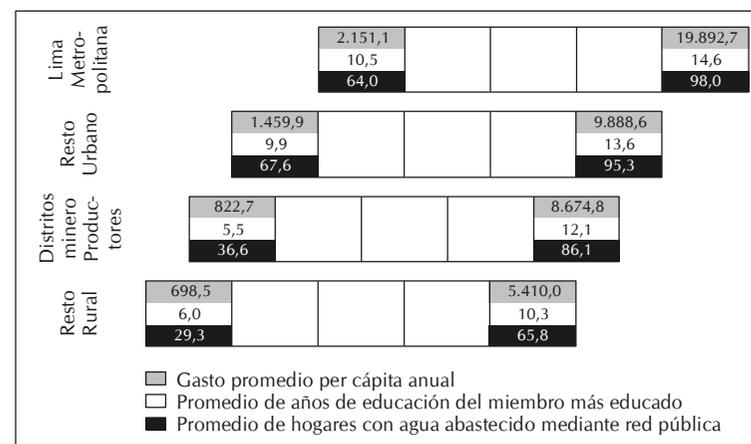
Finalmente, al comparar a los distritos productores con los distritos similares, sea que reciban canon o no, las mediciones de pobreza favorecen a los productores. Así, la pobreza en los distritos similares alcanza el 68% de los hogares (51% en los productores), mientras que la pobreza extrema llega al 41% (25% en los productores). Es necesario que los pobres incrementen su nivel de gasto en 31% para llegar a la línea de pobreza (versus 19% para los distritos productores), mientras que los pobres extremos tienen que incrementarlo en por lo menos 13% para llegar a la línea de pobreza extrema (versus 7% para el resto de departamentos). Finalmente, la diferencia entre los pobres en los distritos similares asciende a 12% (versus 9% para los distritos productores), en tanto que entre los pobres extremos es de 7% (versus 3% para los distritos productores).

Para ilustrar más claramente las diferencias entre los grupos de comparación, agrupamos a los hogares por quintiles según el nivel de gasto per cápita.³⁰ Para los quintiles mayores y meno-

30. Contribución de Carolina Trivelli.

res, presentamos dicho promedio, así como el nivel de educación del miembro del hogar con más instrucción y el porcentaje de hogares con abastecimiento de agua potable mediante red pública. Los grupos de comparación son Lima Metropolitana, el resto de hogares urbanos del Perú, los hogares de los distritos productores y el resto de hogares rurales. Notemos que tanto en el resto de hogares urbanos como rurales, podrían incluirse hogares localizados en los distritos productores. El gráfico 3.2.1 muestra con claridad que los hogares de los distritos productores están mejor que los hogares del resto de la sierra rural, pero peor que los hogares del resto urbano y, ciertamente, mucho peor que los de Lima Metropolitana.

Gráfico 3.2.1.
Características de quintiles de hogares
según grupos seleccionados



Fuente: Enaho 2002
Elaboración propia

Finalmente, buscamos analizar econométricamente la influencia que puede tener para explicar la pobreza el que un hogar esté localizado en un distrito minero productor, que reciba canon minero, o que esté situado en una zona rural. Junto

con las variables típicamente utilizadas para analizar el nivel de pobreza (educación, sexo, tasa de dependencia, acceso a servicios, características de la vivienda), que se explican en el cuadro 3.2.5, buscamos averiguar el efecto de estas variables en la probabilidad de que un hogar sea no pobre. Los resultados de la estimación econométrica de los parámetros se encuentran en el cuadro 3.2.6.

El hecho de que un hogar esté localizado en un distrito productor eleva ligeramente (5%) su probabilidad de que sea no pobre. Sin embargo, el monto percibido por canon minero, sea el distrito productor minero o no, no influye en dicha probabilidad. Junto con las variables típicamente usadas para explicar la pobreza (educación, edad del jefe de familia, composición familiar, contar con agua potable, etc.), el hecho de que el hogar esté localizado en un área urbana eleva en 16% su probabilidad de que sea calificado como no pobre.

El análisis por hogar nos da resultados mixtos. De un lado, los hogares de los distritos productores de minería metálica comparten características de altos niveles de pobreza con otros hogares del Perú. Sin embargo, si se los compara con hogares que, de otro modo serían parecidos, están mejor. El análisis econométrico no hace más que confirmar estas observaciones ya que, si bien el hecho de recibir canon no reduce la probabilidad de ser pobre, el de vivir en un distrito productor sí lo hace. Desde el ángulo del hogar, las cifras indican que entre vivir en un distrito pobre y rural sin operación minera y vivir en un distrito que sí la alberga, se estará mejor en el segundo caso.

Cuadro 3.2.5
Variables explicativas de la pobreza

Variable dependiente	Detalle
Pobreza total	Pobreza total (incluye pobre extremo y pobre no extremo): Pobre total = 0 / No pobre = 1
Pobreza extrema	Pobreza extrema (sólo incluye pobre extremo): Pobre extremo = 0 / No pobre = 1
Variables independientes	Detalle
Mayor año estudio	Número de años de educación del miembro más educado dentro del hogar
Edad	Edad del jefe del hogar (en años)
Sexo	Sexo del jefe del hogar: 0 = Mujer / 1 = Hombre
Miembros del hogar	Total de miembros del hogar
Tasa dependencia	Número de miembros del hogar: (i) menores de 14; y, (ii) mayores de 65
Agua	El abastecimiento de agua (que implica alguna inversión) proviene de: 0 = Acequia, manantial u otro 1 = Red pública, pilón, cisterna, pozo
Vivienda	Tipo de vivienda: 0 = Vivienda en quinta, vivienda en casa de vecindad, choza o cabaña, vivienda improvisada, local no destinado para habitación humana, otros 1 = Casa independiente o departamento en edificio
Urbano	Dummy para los distritos ubicados en zonas urbanas: 0 = Rural / 1 = Urbano
Distrito productor	Dummy para los distritos productores minero metálicos: 0 = No es distrito productor minero metálico 1 = Sí es distrito productor minero metálico
Dist. canon minero	Corresponde al canon minero distribuido (en nuevos soles) para el año 2002

Cuadro 3.2.6
Modelo Probit - Variable explicativa:
pobreza total

Variable	Efecto Marginal
Mayor año estudio	5,86 *
Edad	0,55 *
Sexo ^{1/}	2,59 **
Miembros por hogar	-10,93 *
Tasa dependencia	-3,41 *
Agua ^{1/}	10,60 *
Vivienda ^{1/}	6,52 *
Distrito productor ^{1/}	4,95 *
Dist. Canon Minero	0,00
Urbano ^{1/}	16,37 *

* Variable significativa al 5%

** Variable significativa al 10%

1/ Variable *Dummy*

4. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

Lo mejor que se puede decir luego de examinar las cifras mostradas en este estudio, es que diez años constituyen un tiempo limitado para mejorar las condiciones económicas del país y de los hogares situados en distritos que albergan operaciones mineras. Esto se afirma a la luz del contraste entre el extraordinario desempeño económico del sector minero en la última década y la ausencia de una dinámica clara de mejora en las condiciones de vida de los distritos productores mineros. La pregunta sería por qué tiene que existir alguna relación.

El mecanismo legalmente establecido para redistribuir la renta minera, es decir, el canon, es insuficiente. No solamente su base de cálculo está equivocada, porque hace que el pago por el mineral a su propietario (la nación) dependa de los resultados contables de las empresas que lo extraen, sino que los montos distribuidos a las municipalidades son insignificantes en la mayoría de los casos (menos de 3 nuevos soles per cápita por año, en 600 distritos para el año 2004). Con esos montos,

no es posible invertir en los bienes públicos que se requieren para aumentar la capacidad productiva de la población o para brindarle la infraestructura necesaria para mejorar sus condiciones de vida y de producción. Sería recomendable que el Poder Ejecutivo redefina las reglas de distribución del canon minero, de tal modo de hacerlo más focalizado y, por lo tanto, más efectivo, en vista tanto de las percepciones de su ineficacia como de su carácter de componente del gasto de inversión de los gobiernos locales. Un pedido que ya tiene largo tiempo es permitir que se incluya la inversión en capital humano, es decir, la capacitación de pobladores y funcionarios, en los recursos del canon.

El resultado de la comparación de los distritos que asumen los costos directos de la explotación minera (es decir, los distritos productores) con otros distritos, depende del grupo con quien se los compara. Cuando se lo hace con el resto de distritos del Perú, quedan bastante mal, tanto en montos totales y per cápita transferidos por canon como en el resto de las transferencias o gastos sociales, o en las condiciones de vida o de pobreza. Los distritos que albergan operaciones mineras no son así diferentes de los distritos rurales que concentran la pobreza. Sin embargo, cuando se los compara solamente con los hogares de los distritos parecidos en población, ubicación geográfica y condición rural, quedan ligeramente mejor. Debido a que la renta minera llega a esos distritos a través de infraestructura, en el mejor de los casos, puede ser razonable afirmar que están en cierta ventaja respecto del reparto de bienes públicos establecido en el presupuesto general de la República.

La dinámica de la pobreza de los distritos, vista mediante los cambios en las clasificaciones de los respectivos mapas, también muestra un patrón desfavorable para los distritos productores: más distritos empeoran que mejoran en la clasificación, si se compara el mapa de Foncodes de 1995 con el del MEF del 2001, lo que repite el patrón del total de distritos del Perú. Al mismo tiempo, las transferencias por canon no son progresivas, es decir, los distritos mejor ubicados en las clasificaciones

de los mapas de pobreza reciben mayores montos per cápita que los peor situados.

Los resultados del análisis de pobreza de los hogares son interesantes y proveen un campo fértil para profundizar los estudios. De un lado, los hogares de los distritos productores están claramente peor que los del resto de distritos del Perú; sin embargo, están mejor que los de los distritos similares de la sierra rural. En cualquier caso, la evidencia estaría mostrando que la condición rural es la más importante para explicar la pobreza. La posibilidad de que la actividad minera cambie esta tendencia, y los mecanismos mediante los cuales podría hacerse efectivo ese cambio, son temas a estudiar con mayor profundidad. Es claro que los mecanismos diseñados no son aún efectivos.

Además de bajos, los ingresos del canon son percibidos como restrictivos por parte de las autoridades locales, pues sólo pueden destinarse a gastos de inversión que, generalmente, requieren de montos bastante mayores para cubrir la brecha de infraestructura local. Debe entonces apelarse a otras fuentes de financiamiento o postergarse la inversión, sin poder gastar en otros rubros también necesarios. Con estas limitaciones, los gobiernos locales tienen que lidiar con las grandes expectativas de la población. El hecho de que no exista un fluido intercambio de información entre las autoridades y la población sobre los recursos que el Estado se compromete a distribuir a partir de la riqueza minera, no hace más que acrecentar el malestar y la polarización.

En ese sentido, cualquier incremento en el canon no tendrá un efecto positivo en la superación de la pobreza, a menos que se busquen mecanismos efectivos para vencer estas limitaciones.

PERSPECTIVAS

A la luz de esta evidencia, sería interesante estudiar la dinámica de la relación entre las empresas mineras, la población y las autoridades locales. Las localidades mineras suelen ser las más

alejadas del ámbito de acción del Estado, las más rurales y las que peores condiciones de vida tienen, por lo que, ante la presencia de una mina, obtienen un interlocutor que antes no tenían. Es razonable preguntarse sobre las relaciones entre el Estado, las comunidades y autoridades locales y la empresa minera, y sobre los nuevos vínculos sociales y de posible clientelismo que ellas generan. Es probable que esas relaciones atraviesen por fases, que podrían depender de la intensidad de los efectos locales, y que la tendencia sea hacia que mejoren con el tiempo, como en el caso de Southern Perú, que ya tiene más de treinta años operando en Moquegua, a diferencia de Antamina, que sólo lleva tres años funcionando en Ancash. Es posible también que la dinámica dependa de las condiciones iniciales de pobreza de la localidad donde se ubica la operación minera.

Nuestro estudio debe profundizarse con el análisis de la calidad del gasto municipal y sus principales limitaciones, y de formas alternativas de distribución del canon minero que hagan énfasis en la necesidad de transferir montos cuya inversión pueda hacer una diferencia en la localidad. Debido a que en el presupuesto municipal el canon se destina a gastos de inversión, habría que asegurar que las dotaciones de bienes públicos locales mejoren, con el objetivo de optimizar la efectividad de la transferencia. Asimismo, los programas de responsabilidad social podrían centrarse en aumentar el nivel de educación de la población, y en las alternativas de salida de pobreza en el ámbito familiar, como pueden ser los fondos rotatorios o la asesoría en servicios de comercialización. Una combinación en la que el gobierno sea el responsable de la provisión de bienes públicos locales, y el sector privado, de la inversión en capital humano, podría potenciar positivamente el impacto de la actividad minera en las localidades.

El reto que enfrentamos para un desarrollo económico que incluya a las actividades mineras localizadas en entornos aislados, consiste en lograr un impacto significativo para los pobladores (con nombre y apellido), particularmente en aquellas localidades que asumen los costos directos de la explotación minera

(sea en desplazamiento, reubicación o cambio en sus condiciones de vida y trabajo) y que conviven con las operaciones, en especial con las altamente tecnificadas y de mayor valor agregado.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCAZAR, Lorena, José Roberto LÓPEZ y Eric WACHTENHEIM
2003 *Las pérdidas en el camino. Fugas en el gasto público: transferencias municipales, Vaso de Leche y sector Educación*. Lima: Instituto Apoyo. Disponible en: [http://www.grade.org.pe/download/pubs/LA-perdidas en el camino.pdf](http://www.grade.org.pe/download/pubs/LA-perdidas%20en%20el%20camino.pdf)
- BARRANTES, Roxana (ed.)
1996 *Hacia un nuevo dorado. Economía de los recursos naturales*. Lima: CIE - Consorcio de Investigación Económica.
- BARRANTES, Roxana
2002 “Aspectos económicos en la investigación sobre la concesión como instrumento jurídico para el aprovechamiento de los recursos naturales. El canon de recursos naturales”. En Carlos Chirinos y Manuel Ruiz (eds.), *Concesiones sobre recursos naturales: una oportunidad para la gestión privada*, pp. 125-152. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.
- CAD
2004a *Aporte de los sectores económicos a la recaudación tributaria. Informe CAD - Transparencia Fiscal*. Junio. Lima: Ciudadanos al Día.
2004b *El canon minero en el Perú. Informe CAD-Transparencia Fiscal*. Julio. Lima: Ciudadanos al Día.
- CHACALTANA, Juan
2001 *Más allá de la focalización: riesgos de la lucha contra la pobreza en el Perú*. Lima: CIES-GRADE.

COOPERACIÓN

- 2004 “Hacia una estimación de los efectos de la actividad minera en los índices de pobreza de los departamentos del Perú. Informe preliminar”. Mimeo. Lima.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
2002 *Informe macro del Programa de Vaso de Leche del 2001-Resumen ejecutivo*. Lima: Contraloría General de la República. Disponible en: http://www.contraloria.gob.pe/cgr/gestion/pvl/informes/informe_macro2001.pdf
- CUÁNTO
2003 *Anuario estadístico Perú en números 2003*. Lima: Instituto Cuánto.
- DGAES-MEF
2002 “Situación, perspectivas y canon en la minería. Informe especial”. En *Boletín de Transparencia Fiscal*. Lima: Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas, pp. 28-42.
- DAMMERT, Manuel
2002 *El canon como un derecho fiscal territorial para financiar el desarrollo descentralizado*. Cuadernos PNUD, Serie Desarrollo Humano N° 1. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- DÍAZ, Juvenal
2003 “Los mapas de pobreza de Foncodes. Informe”. Disponible en: http://www.foncodes.gob.pe/documentos20031014_mapas%20pobreza%20FONCODES.pdf
- FRANCKE, Pedro
2002 *Análisis de los criterios de asignación de los recursos públicos que son transferidos desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas-Dirección de Estudios Macro Sociales. Disponible en: <http://www.mef.gob.pe/propuesta/ESPEC/investigacion.php>

- GALARZA, Elsa
2004 *Economía de los recursos naturales*. Universidad del Pacífico. Lima.
- GLAVE, Manuel y Juana KURAMOTO
(s/f) *Minería, minerales y desarrollo sustentable en el Perú*. Capítulo 8, pp. 529-591. Disponible en: http://www.mmsd-la.org/informes/regional/Libro/j_peru.pdf
- GORRITI, Gustavo
2004 “Yanacocha: el campo y la mina”. En *Ideele*, N° 166, octubre. Lima.
- LÓPEZ, José Luis, ALFREDO Silva y Juana KURAMOTO
(s/f) *Canon minero y descentralización*. Lima: Labor. Disponible en: <http://www.labor.org.pe/Informe%20canon.pdf>
- MEF
2001 *Hacia la búsqueda de un nuevo instrumento de focalización para la asignación de recursos destinados a la inversión social adicional en el marco de la lucha contra la pobreza. Documento de trabajo*. Lima: Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales-MEF. Disponible en: http://www.mef.gob.pe/misc/MPobreza_AsigRec_2001.pdf
(s/f) “Transferencias a gobiernos locales-Foncomún”. Disponible en: <http://transparencia-economica.mef.gob.pe/transferencia/foncomun.asp>
(s/f) “Transferencias a gobiernos locales-Vaso de Leche”. Disponible en: http://transparencia-economica.mef.gob.pe/transferencia/vaso_de_leche.asp
- MINEM
2001 *Anuario de la minería del Perú 2001*. Lima: Ministerio de Energía y Minas.

- SUÁREZ, Miguel
2003 *Caracterización del Programa del Vaso de Leche*. Lima: Dirección de General de Asuntos Económicos y Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas. Disponible en: <http://www.mef.gob.pe/propuesta/ESPEC/investigacion.php>
- TRELLES, Laura
2004 “Entre el oro y el agua: el conflicto por el cerro Quillish”. En *Construyendo Democracia*, año 1, N° 1, septiembre. Lima: Desco.
- TRIVELLI, Carolina
2000 “Pobreza rural: investigaciones, mediciones y políticas públicas”. En Isabel Hurtado, Carolina Trivelli y Antonio Brack (eds.), *Sepia VIII Perú. El problema agrario en debate*, pp. 199- 255. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria-SEPIA.
2002 “Características de los hogares pobres y no pobres en base a su origen étnico: ¿el origen étnico se relaciona con la pobreza?”. Informe final. Mimeo. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- YANACOCHA
2002 *Responsabilidad social. Balance 2002*. Cajamarca.
2003 *Responsabilidad social. Balance 2003*. Cajamarca.

NORMAS LEGALES

Constitución del Perú del año 1979.

Constitución del Perú del año 1993.

Ley N° 27506. “Ley de Canon”. Publicada el 10 de julio del 2001.

Decreto de Urgencia N° 100-2001. “Autorizan utilizar de recursos de Fondo de Compensación Municipal y del canon minero en gastos derivados de la emergencia producida por el sismo del 23 de junio”. Publicado el 10 de agosto del 2001.

Decreto de Urgencia N° 001-2002. “Modifican artículos de la Ley N° 27506-Ley de Canon”. Publicado el 5 de enero del 2002.

Decreto Supremo N° 005-2002-EF. “Aprueban reglamento de la Ley de Canon”. Publicado el 9 de enero del 2002.

Ley N° 28077. “Ley que modifica diversos artículos de la Ley N° 27506-Ley de Canon”. Publicada el 26 de septiembre del 2003.

Decreto de Urgencia N° 002-2004. “Establecen procedimiento en los casos en que la exclusión a la que se refiere los literales B) y C) del numeral 5.2 del artículo N° 5 de la Ley N° 27506 no permite la distribución del total de los recursos provenientes del canon”. Publicado el 30 de marzo del 2004.

Ley N° 28322. “Ley que modifica artículos de la Ley N° 27506, Ley de Canon, modificados por Ley N° 28077”. Publicada el 10 de agosto del 2004.

PÁGINAS WEB

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ-BCRP:
<http://www.bcrp.gob.pe>

COMPAÑÍA MINERA ANTAMINA:
<http://www.antamina.com.pe>

CONGRESO NACIONAL DE LA REPÚBLICA:
<http://www.congreso.gob.pe>

EMPRESA MINERA YANACOCHA:
<http://www.yanacochoa.com.pe>

FONDO NACIONAL DE COMPENSACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL-FONCODES:
<http://www.foncodes.gob.pe/>

GRUPO DE FORMACIÓN E INTERVENCIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE-GRUFIDES:
<http://www.grufides.org>

INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES Y CATASTRO MINERO-INACC:
<http://www.inacc.gob.pe>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA-INEI:
<http://www.inei.gob.pe>

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS-MEF:
<http://www.mef.gob.pe>

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS-MINEM:
<http://www.minem.gob.pe>

PROINVERSIÓN:
<http://www.proinversion.gob.pe>

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA-SUNAT:
<http://www.sunat.gob.pe>

BASE DE DATOS

CONTADURÍA PÚBLICA DE LA NACIÓN-CPN.
Presupuesto de gobiernos locales 1999-2002.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA-INEI.
Encuesta nacional de hogares 2002-IV Trimestre.

EL DESARROLLO A LA VUELTA
DE LA MINA: PERCEPCIONES SOBRE
DESARROLLO, POBREZA Y MINERÍA

PATRICIA ZÁRATE Y ANAHÍ DURAND

INTRODUCCIÓN

Este texto se ha elaborado a partir del informe cualitativo que realizamos para la investigación sobre minería, desarrollo y pobreza en el Perú dirigida por Roxana Barrantes, que se centró en el estudio de dos casos emblemáticos de inversión minera de la década anterior: Antamina (en el departamento de Ancash) y Yanacocha (en el de Cajamarca). El texto recoge los resultados del trabajo de campo realizado en los departamentos citados por Anahí Durand y Félix Lossio. Ambos investigadores hicieron un excelente trabajo en un corto periodo de tiempo, tal como lo exigía la consultoría. En Ancash se contó además con el apoyo de los docentes Romel Rojas, en Huaraz, y Lenin Aguirre, en Huarí. En el caso de Cajamarca, los contactos para las entrevistas y grupos focales estuvieron a cargo de Mónica Sánchez y Janet Gamarra.

El informe sobre el que se basa este texto iba a ser, en principio, un anexo de la investigación. Sin embargo, no siguió el orden que dicho estudio presentaba sino que más bien incorporó la percepción de la población y de las autoridades de esas zonas sobre temas que queríamos profundizar, como el canon

minero y la incidencia de la minería en el medio ambiente y la pobreza. Por eso, terminó siendo un informe independiente.

El texto se divide en siete partes: una breve descripción de las zonas donde realizamos el trabajo de campo; la coyuntura en que este se realizó; la percepción de los diferentes entrevistados sobre el canon minero; sobre los programas de responsabilidad social de las empresas mineras; sobre el impacto de la minería en el medio ambiente; en la pobreza; y finalmente, las conclusiones.

1. UNA BREVE DESCRIPCIÓN DE LAS ZONAS VISITADAS

El departamento de Ancash tiene una población aproximada de 1'123,410 habitantes y una superficie de 33,317.54 km². Según la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del año 2002, un 55.5% de su población es pobre, desprendiéndose de esta cifra un 24.10 de pobres extremos, la mayoría de los cuales vive en distritos rurales. En esa misma encuesta se señala que el 73.10% de hogares ancashinos cuenta con agua en su vivienda mediante una red pública, en tanto que un 67% posee luz eléctrica y sólo el 39.50% tiene desagüe en su vivienda, también a través de una red pública.

Ancash posee zonas geográficas marcadamente diferentes, con distintas dinámicas económicas, sociales y culturales. Esto es lo que ocurre entre la costa, cuya economía es eminentemente pesquera y de servicios, y la sierra, minera, agrícola y turística. La relación entre Chimbote y Huaraz alcanza niveles de rivalidad. Tal situación socava la cohesión y establece un panorama social de fragmentación y localismos, en el que las autoridades y los pobladores se enfrentan por recursos que ellos consideran deben beneficiar sólo al área en que se extraen y no a toda la región.

Para el estudio tomamos como referencia a dos provincias de Ancash: la de Huaraz (donde se encuentra la ciudad del mismo nombre, capital del departamento) y la de Huari. En la provincia de Huaraz, nuestro objeto de estudio fueron los dis-

tritos de Huaraz (Cercado) e Independencia. La población de la provincia de Huaraz, según los estimados para el 2002, es de 145,732 habitantes, siendo la segunda provincia de Ancash más poblada, luego de la de Santa. Es también una de las provincias del departamento con mejor índice de desarrollo humano (IDH):¹ 0.582, lo que corresponde al nivel medio alto. La tasa de analfabetismo en Huaraz alcanza el 16.4%, una de las más bajas del departamento. En lo que respecta a la provincia Huari, está situada en la entrada del callejón de Conchucos y tiene una población estimada de 68,332 habitantes, con una tasa de analfabetismo que alcanza el 29.4%. La mayor parte de la población se dedica a la agricultura.

En la provincia de Huari tomamos como objeto de estudio a los distritos de San Marcos y de Huachis. San Marcos es el más poblado de los dos, con 12,552 habitantes y 36 comunidades. Es también uno de los más importantes de Huari, el de mayor movimiento económico y crecimiento urbano, sobre todo desde el inicio de las operaciones de la empresa Antamina, cuyos yacimientos se ubican en algunas de sus comunidades de altura, así como su oficina de relaciones comunitarias. La población se dedica a la agricultura y ganadería de pequeña escala. El quechua es la lengua materna de casi el 80%. Por otro lado, el distrito de Huachis es el más pequeño de Huari. Tiene alrededor de 5,000 habitantes distribuidos en una pequeña zona urbana y dos centros poblados donde se ubican la mayoría de las comunidades. Se encuentra a unas tres horas de San Marcos por un camino carrozable que, según proyecciones sin fecha, lo conectará con Huánuco, siguiendo la ruta del Kápaq Ñan. El distrito de Huachis carece de agua y desagüe en un 99.74% y tiene luz eléctrica sólo a nivel de red pública. Antamina también explota

1. El IDH se obtiene combinando tres características: el ingreso; el logro educativo; y la calidad y duración de la vida. En el Perú se consideran los siguientes rangos en el nivel de desarrollo humano: alto (0.643 - 0.745); medio alto (0.569-0.642); medio (0.531-0.568); medio bajo (0.473-0.530); y bajo (0.367-0.472).

yacimientos mineros en sus comunidades de altura; sin embargo, la mayoría de la población se dedica a la agricultura y ganadería de autoconsumo. Al igual que en San Marcos, su población es mayoritariamente quechua hablante.

En cuanto al departamento de Cajamarca, cuenta con una población de 1'515,827 habitantes, en una superficie de 33,317.54 km.² Se trata de uno de los departamentos más pobres del Perú, con un 76.8% de pobres para el 2002,³ entre los cuales el 51.5% son pobres extremos y el 25.2% son pobres no extremos. Cajamarca ocupaba en el año 2002, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI),⁴ el sexto lugar de pobreza en el país. El índice de desarrollo humano en Cajamarca es también bastante bajo: ocupa el vigésimo lugar entre los 25 departamentos peruanos.⁵ Una muestra de ello se refleja en los siguientes datos: su tasa de analfabetismo es de 24.5%⁶ y el porcentaje de niños con desnutrición crónica es de 42.8% para el 2000.⁷

La población de Cajamarca es eminentemente rural. El 50.4% de la población se dedica a la agricultura, el 13.2% a la minería, y el 36.4% a los servicios.⁸ Hay una gran cantidad que no cuenta con los servicios básicos. Así, sólo el 53% de los hogares tiene agua mediante red pública en su vivienda, mientras que sólo el 20.6% cuenta con desagüe, también mediante red

2. Richard Webb (2003).

3. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *Condiciones de vida en los departamentos del Perú-ENAHO 2001-2002-IV*. Lima: INEI, 2002. En: www.inei.gob.pe.

4. *Ibíd.*

5. PNUD, *Informe sobre desarrollo humano-Perú 2002*, citado en Gustavo Gorriti (2004).

6. *Perú en números 2003*, citado en Gustavo Gorriti (2004).

7. PNUD, *Informe sobre desarrollo humano-Perú 2002*, citado en Gustavo Gorriti (2004).

8. Cifras del Ministerio de Trabajo, 2002, citado en Gustavo Gorriti (2004).

pública, en su casa. Además, únicamente el 28.2% tiene luz eléctrica.⁹

Los distritos donde la mina de Yanacocha tiene incidencia directa, y por lo tanto, los que reciben mayor cantidad de canon y donde se han producido más cambios a raíz del ingreso de la empresa minera, son los de Cajamarca, Baños del Inca y La Encañada. Las operaciones de Yanacocha se desarrollan en los distritos de Cajamarca y La Encañada y la mayoría de sus trabajadores vive en el distrito de Baños del Inca. En La Encañada y Baños del Inca, la población es eminentemente rural y se dedica a actividades agropecuarias.¹⁰ A diferencia de Ancash, en Cajamarca nuestro ámbito de trabajo se centró prácticamente en la capital del departamento, lo cual marca, como se verá más adelante, el tipo de preocupaciones de su población.

2. COYUNTURA SOCIAL Y POLÍTICA

El trabajo de campo en Ancash se realizó en una coyuntura política y social de relativa calma, que sin embargo estuvo indirectamente influenciada por las protestas en Cajamarca contra la explotación del cerro Quilish por parte de la empresa minera Yanacocha. Este conflicto actuó como un referente de lo que la sociedad podía hacer para limitar la acción de las empresas mineras. En el distrito de San Marcos, por ejemplo, el municipio convocó a una movilización contra Antamina para el 21 de noviembre, que se realizó con poca concurrencia y que no fue acatada por los demás distritos adyacentes ni tuvo adhesiones notables en Huaraz. Sin duda, la distancia entre las zonas mineras y la capital (de 5 a 6 horas), junto con la fragmentación provincial que se da en el departamento, hacen que estos re-

9. INEI, *Encuesta nacional de hogares 2002*. En: www.inei.gob.pe

10. Si bien no se tiene datos actualizados, según el censo de 1993, el 74% de la población en Cajamarca era urbana frente a un 26% rural. En Baños del Inca, el 80% era rural frente a un 20% urbano, y en La Encañada, el 96% era rural frente a un 4% de población urbana (Censo de 1993 en www.inei.gob.pe).

clamos no alcancen una dimensión regional, limitándose a ser locales. Dicha inconformidad, al no expresarse masiva y violentamente (condiciones que últimamente parecen necesarias para que la población sea atendida), no concita la atención del gobierno regional o nacional, y tampoco, por el momento, representa un peligro para la actividad minera.

En las provincias visitadas en Ancash —Huaraz y Huari— prácticamente no existen organizaciones políticas o de la sociedad civil. La actividad de las ONG independientes es mínima, salvo en Huari donde actúan varias de ellas, muchas veces formadas ad hoc para ejecutar los programas sociales de las empresas mineras. Con excepción de CARE-Perú, que trabaja más bien temas de desarrollo, no encontramos ninguna institución dedicada a promover los temas de medio ambiente u otros cercanos a los problemática actual de la población. En el ámbito organizativo también se observó una debilidad notable. El Frente de Defensa de los Intereses de Huaraz (FEDIPH) tiene poca representatividad y escasas redes de coordinación con organizaciones similares en otras provincias. En cuanto a la dinámica política en los distritos, salvo por un local del Partido Aprista en San Marcos y la presencia del Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación Nacional (SUTEP), no constatamos mayor actividad. Si bien los alcaldes de San Marcos y Huachis pertenecen a partidos nacionales (al Partido Aprista y a Unidad Nacional, respectivamente), sólo en San Marcos —donde el alcalde lidera la oposición a Antamina—, se siente una presencia partidaria y una posición clara respecto al problema de la minería.

A diferencia de Ancash, cuando se visitó Cajamarca el principal tema de discusión era el minero. Las autoridades, la sociedad civil y las ONG tenían como un punto principal en su agenda pública la cuestión minera, lo cual estaba estrechamente relacionado con la coyuntura de los meses previos a la visita de campo. Ésta se remonta a inicios del mes de septiembre, cuando un grupo de campesinos y ronderos de Cajamarca se manifestó en contra de la minera Yanacocha por los trabajos de explora-

ción en el cerro Quillish. Los manifestantes bloquearon la carretera a Bambamarca y tomaron también la planta de tratamiento de agua potable de El Milagro. A los pocos días, los universitarios se unieron a la protesta. Por otro lado, las autoridades locales y regionales pidieron al Ministerio de Energía y Minas establecer una mesa de diálogo con la población. La minera Yanacocha suspendió los trabajos de exploración en el cerro Quillish. A pesar de ello, se inició un paro provincial ante la negativa del gobierno central de derogar el permiso de exploración otorgado a Yanacocha. Luego de una etapa de radicalización de las protestas, se vivió una de relativa calma en octubre, y en noviembre (pocos días antes de nuestra visita de campo) se publicó oficialmente la creación de la Mesa de Diálogo de Cajamarca mediante ordenanza municipal N° 042-2004-CMPC del 12 de noviembre.¹¹

3. PERCEPCIONES SOBRE EL CANON MINERO

En los distritos de Ancash donde se ubican los yacimientos de Antamina, el canon minero es relativamente bajo. Es necesario tener en cuenta que esta empresa logró negociar con el Estado peruano un contrato de estabilidad, lo cual le permitió exonerarse durante diez años del impuesto a la renta. Ancash tiene, además de la concesión de Antamina, la de otra gran empresa

11. El objetivo de la mesa fue “impulsar la atención de demandas ambientales de la población, respecto al desarrollo de las actividades mineras en la provincia, y crear espacios para fortalecer las relaciones entre el Estado, la empresa privada y la sociedad civil con énfasis en la población de las zonas de influencia de operaciones mineras. Cada una de las siguientes instancias contará con un delegado representante en la mesa: Ministerio de Energía y Minas, Concejo Provincial de Cajamarca, Gobierno Regional, Minera Yanacocha, Universidad Nacional de Cajamarca, ONGs Defensa Ambiental Minera, Asociación de Colegios Profesionales, Frente Cívico Unitario, Rondas Campesinas de la provincia, Concejo Distrital de la Encañada, Concejo Distrital de Baños del Inca, Usuarios de Canales de Riego del Distrito de Cajamarca, Municipalidades de Centros Poblados del Area de Influencia. La mesa se instalará en un plazo de 30 días luego de firmada la ordenanza municipal”.

minera (Barrik), y alrededor de 2,500 concesiones de pequeña y mediana minería, cuyos impuestos son el grueso del canon que se destina al gobierno regional y las municipalidades.

Respecto al canon, las autoridades coinciden en señalar su inconformidad y malestar por los bajos montos asignados, más aún si la principal empresa minera que opera en sus zonas — una de las más rentables a nivel latinoamericano— no aporta con este pago. Si tomamos en cuenta que se trata de distritos bastante pobres, los recursos que ingresan por concepto de canon y sobrecanon no constituyen un aporte sustancial y se diluyen ante la magnitud de las carencias.

Las municipalidades tampoco parecen tener estrategias adecuadas de desarrollo para manejar estos fondos con criterios de discrecionalidad. Obviamente, el grado de disconformidad con el porcentaje de canon recibido varía según si los distritos poseen o no otras fuentes de ingresos. En el caso de Chavín de Huántar, por ejemplo, el turismo es una actividad que genera importantes recursos, algo que no sucede en los distritos de San Marcos y Huachis, donde es mayor la indignación por los pocos recursos que reciben. Al respecto, es ilustrativa la opinión de uno de los alcaldes.

Recibimos el aporte de S/. 4,000 mensual, la suma varía: 3,000, 2,500, máximo es 4,000, aunque nos han dicho que va a aumentar [...]. Usted calculará que esta irrisoria suma no compensa ni para comprar gasolina. Hay algunas leyes que nos dicen debe priorizarse obras, por ejemplo, darle desarrollo sostenible a las comunidades [...] pero no me alcanza para nada. Antamina solamente nos viene palabreando hasta la fecha, pero mi distrito no ha recibido nada, en mi gobierno ni siquiera una bolsa de cemento. Nada absolutamente.

Estos montos, de por sí pequeños, según ley deben ser destinados a proyectos de inversión con un impacto social en las comunidades (proyectos de infraestructura vial, de regadío, saneamiento básico, electrificación, entre otros). Sobre este asunto, las autoridades coinciden en señalar que esta disposición actúa más

como una restricción que como una oportunidad de inversión, pues con montos tan pequeños es difícil plantearse proyectos de ese tipo que, además, requieren de asistencia profesional no considerada como gasto de inversión. En el caso de Huachis, que carece de una red de desagüe, desarrollar un proyecto en ese rubro para el área urbana requiere en promedio de unos S/. 80,000, sin contar los honorarios del ingeniero que elabore la propuesta técnica. Con un canon aproximado de S/. 4,000 mensual, la obra no puede ejecutarse, por lo cual las autoridades deben recurrir a otras fuentes de financiamiento. Tampoco puede invertirse en capacitación de personal, algo de suma importancia si tenemos en cuenta que son municipios muy pobres que requieren de profesionales a la altura de sus innumerables problemas.

La ingeniera responsable de Medio Ambiente de la Dirección de Energía y Minas del gobierno regional, opina en tal sentido:

De acuerdo a la ley, tiene que invertirse en proyectos que tengan impacto social, pero lamentablemente los alcaldes no tienen el criterio, los recursos ni los profesionales adecuados para que hagan este tipo de proyectos. Actualmente en la región no hay proyectos de esa naturaleza, no hay proyectos de impacto regional que tengan que ver con lo social. Como gobierno regional no podemos decidir en qué invertir el canon, porque ya viene con ese criterio definido y el escaso monto permite ejecutar muy pocas cosas. El año pasado estuvo otro presidente regional, él hizo por ejemplo algunas avenidas en Chimbote, cosas sin relevancia social [...].

Pero si hay algo que el canon minero genera entre las poblaciones de los distritos circundantes a los yacimientos de Antamina, es una gran expectativa respecto a que pueda traer desarrollo o aliviar en algo sus precarias condiciones de vida. Para las autoridades locales, las expectativas de la gente encuentran asidero en el movimiento de personal y maquinaria de las empresas mineras, así como en las notas de los medios de comunicación locales que cuestionan los beneficios que deja la minería. Eleva

las expectativas, además, el hecho de que la misma empresa minera manifieste constantemente en diversos medios y publicaciones que va a generar desarrollo en sus zonas de explotación, aunque pasen los años y no se cumpla tal promesa. Sin embargo, más allá de estas consideraciones, lo cierto es que el pueblo sabe que tiene canon y espera que revierta prontamente en mejoras para su distrito. Los alcaldes tienen serias dificultades para demostrar que los montos no permiten grandes cambios a corto plazo, y son el blanco del descontento popular. Como afirma una autoridad distrital:

La gente no está conforme con este aporte [...] piden más todavía. El pueblo se va informando a través de las radios, que a veces tienen posiciones muy definidas a favor o en contra, y eso también le hace que exija.

Generalmente, estas grandes expectativas van acompañadas de una enorme desinformación, y se le reclama a funcionarios y autoridades, sin manejar datos o cifras comprobados. Esto se debe, entre otras cosas, a que los canales de información municipal no funcionan correctamente y a que existe poca participación ciudadana en las asambleas y cabildos. La débil institucionalidad política y organizativa de los distritos hace que se termine delegando en la prensa la generación de una corriente de opinión, que varía según los dueños de los medios estén a favor o en contra de la minería. De otro lado, los boletines que Antamina reparte presentan una realidad casi ideal que les resta credibilidad. La información sobre la actividad minera así, o no existe, o no está al alcance de la población, careciéndose de datos reales de los gastos e ingresos por canon que encaminan las expectativas. En palabras de un alcalde distrital:

En otros lados donde he estado sí la gente está informada sobre el canon, por ejemplo en Cajamarca se han logrado regalías [...], tantas cosas. Aquí en San Marcos estamos informando, pero todavía muchos no participan y no conocen bien. La gente urbana, rural igual es, no conocen, no hay ninguna diferencia.

Los dirigentes sociales urbanos explican esta falta de información por el hermetismo de las empresas mineras, que en colusión con el Estado protegerían sus intereses particulares. Aunque la afirmación pueda tener algo de cierto, estas organizaciones no hacen el esfuerzo necesario para hallar una información objetiva y finalmente lo que prima son los lugares comunes y los prejuicios que impiden tener una opinión mesurada sobre el canon. Un dirigente social afirma:

Todo se mantiene en reserva. Inclusive para nosotros como dirigentes no sabemos nada así concreto, a veces nos enteramos extraoficialmente, por los periodistas. Pero así, que nos hayan hecho llegar un documento al presidente o al alcalde, no [...]. Como zona de incidencia, el 100% del canon debe quedarse en la sierra, no es que seamos egoístas pero cuando la costa tuvo su canon pesquero, nunca se acordaron de la parte sierra.

Los ingresos por canon, entonces, son percibidos por las autoridades como bajos y restrictivos en el gasto, aunque generen muchas expectativas en una población que no está siendo debidamente informada ni por sus autoridades ni por las empresas. Mantener esta situación de pobreza y desinformación (o información tendenciosa) mientras se convive con un gran yacimiento minero, podría generar más adelante situaciones de conflicto y polarización.

Por otro lado, las autoridades en Cajamarca manejan principalmente tres ideas sobre el canon minero: en primer lugar, que no ha logrado tener un impacto local ni regional; en segundo lugar, que se ha destinado a proyectos pequeños y focalizados, como postas médicas, escuelas y servicios básicos, con lo que su monto se atomiza; y en tercer lugar, que esta atomización se debe a distintas razones, entre ellas a una mala coordinación entre el gobierno regional y las autoridades locales y a que la población demanda ese tipo de proyectos.

Según el director de Energía y Minas del gobierno regional:

El gobierno regional como gobierno regional, debe desarrollar trabajos de impacto regional. Pero no ha sido así, se ha estado gastando ahorita en escuelas, en arreglar postas médicas, en qué te digo, en plataformas, en canales, en puentes [...]. En arreglar y hacer cosas nuevas, pero que no han tenido impacto regional, por decir. Bueno, en carreteras de repente, pero carreteras muy localizadas, muy pequeñas. Pero que no, hasta ahorita no tenemos una obra de impacto regional que se haya utilizado en el canon minero.

Y de acuerdo a un alcalde distrital:

Gran parte del canon va a ir a solucionar problemas de servicios básicos, electricidad, agua potable, saneamiento, porque debido a la presencia de la empresa minera hay un crecimiento poblacional fuera de lo normal [...]. Y en consecuencia, pues con gran parte del canon tenemos que solucionar los problemas debido a este fenómeno [...]. No queremos que los recursos se dispersen. Por ejemplo, qué sé yo, casas comunales, iglesias evangélicas.

Según las autoridades entrevistadas, a la mala coordinación entre el gobierno regional y las autoridades locales, y a las demandas de la población por obras de pequeña envergadura, se le suma una falta de visión de desarrollo de largo plazo. Como dice un alcalde provincial:

Se hacen los presupuestos participativos de los centros poblados y la zona rural, con los barrios aquí en Cajamarca. Y bueno, nosotros destinamos algunos montos, pero ellos deciden. Entonces ellos deciden qué obra hacer, ellos priorizan así, hacen sus asambleas [...] hay todavía algunos defectos ¿no? La gente mucho lo atomiza el presupuesto. O sea, quiere hacer veinte cositas chicas. Entonces, no hay impacto. Ahora, nosotros tenemos [...] parte de este presupuesto que es para obras grandes. Y no lo van a decidir los barrios. Por ejemplo, todo el sistema de agua, el cambio del agua. No lo pide ningún barrio.

Las autoridades cajamarquinas, a diferencia de lo que ocurre en Ancash, sí conocen el canon. Las que entrevistamos estaban

al tanto del monto recibido en el 2003 (70 millones de dólares), sabían que el canon varía según la producción anual de las empresas, que se distribuye en distintos porcentajes entre la provincia y el distrito, e incluso que una parte se destina a la universidad.

Todos los demás actores involucrados en el tema minero, aun si sus posturas respecto a la empresa minera varían, opinan de una manera bastante similar a las autoridades, en cuanto a la falta de impacto regional del canon debido a que se invierte en obras pequeñas. No obstante, ellos atribuyen esta situación a las autoridades, que no estarían invirtiendo adecuadamente el dinero. Para muchos hay también un problema de transparencia en la información que las autoridades deberían brindar sobre el canon: la gente no sabe cuánto se recibe ni en qué se piensa invertir. Los mecanismos públicos de difusión no existen o son deficientes. Esto genera un conflicto ya que, como muchos entrevistados señalaron, hay mucha expectativa puesta en el canon y en las posibles inversiones que con él se puedan hacer.

Se forma así una imagen negativa de las autoridades y del manejo del canon, y un ambiente de exigencia en el que la población no distingue bien cuál es el rol del Estado y cuál el de la empresa minera en el desarrollo de Cajamarca. Este es un tema que merecería una investigación más profunda. En palabras de la presidenta de la Cámara Regional de Turismo:

No hay información. La gente cuando habla de canon habla de la misma empresa, muchas veces no entiende que el canon ya no es la empresa, o sea es plata que la empresa paga pero que ya no le pertenece, entonces de esa misma manera también dicen: “No, ellos se llevan todo” [...]. Las expectativas son gigantescas, o sea la gente habla del canon y bueno creen que el canon va a solucionarle todos los problemas o que Yanacocha le va a solucionar todos los problemas y tampoco se ponen a pensar que Yanacocha es una empresa privada ¿no? No es el gobierno que tiene la obligación de resolverle los problemas, si bien es cierto tiene lógicamente que ver temas de desarrollo social sostenible, etcétera, dentro de sus políticas, pero tampoco se le puede confundir con papá gobierno.

Para muchos, es la propia empresa minera quien ha generado este problema. Según el padre Marco Arana, por ejemplo, la empresa maneja un doble discurso. Por un lado, señala que ella no es la única responsable del desarrollo, que lo que la población le exige va más allá de su rol como empresa y que hay demasiada expectativa puesta en ella, lo cual genera un conflicto. Por otro lado, realiza una fuerte campaña en los medios de comunicación, escritos y radiales, donde aparece como el principal actor de desarrollo,¹² inaugurando obras o haciendo donaciones.

La conclusión es clara: el canon minero no ha tenido un impacto en Cajamarca debido principalmente a que se dispersa en proyectos muy concretos de menor envergadura. En tanto que la expectativa en el canon es muy fuerte, la gente confunde los roles de la empresa minera y del Estado. Para algunos, esto se debe a una mala política de imagen de la empresa; para otros, a que el poder de la empresa sobrepasa enormemente al del Estado, por ejemplo en su posibilidad de emplear a la población.

12. El rol de los medios de comunicación en este tema es también un punto interesante. Los principales medios escritos en Cajamarca son: *El Clarín*, *Panorama Cajamarquino* y el semanario *Dignidad*. Para muchas personas con las que se conversó, los dos primeros son medios que claramente favorecen con sus noticias a la empresa minera Yanacocha. En esos diarios es donde la empresa realiza una fuerte campaña de imagen, donde se muestra en primera plana sus obras, sus donaciones, sus vínculos positivos con las comunidades y donde se le muestra como un actor fundamental para el desarrollo de Cajamarca. Esto se debería, según algunos, a que la empresa los financia, por ejemplo con numerosa publicidad. El único medio independiente sería el semanario *Dignidad*. En la semana en que se realizó el trabajo de campo, efectivamente se pudo observar que los tipos de noticias (y los protagonistas de las mismas) y la forma de abordarlas eran muy distintos en *El Clarín* y *Dignidad*. Sin embargo, este tema merecería una mayor investigación para llegar a conclusiones. En cuanto a los medios radiales, *Radio Programas del Perú* cuenta con un espacio de una hora (de nueve a diez) donde se tratan temas locales. Para muchos, este espacio también favorece a la empresa minera. Y lo mismo sucedería con TV Norte, el canal municipal.

4. PERCEPCIONES SOBRE LOS PROGRAMAS DE RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS

Según lo anunciado por la Compañía Minera Antamina en su “Reporte de sostenibilidad 2003”, el manejo responsable tiene que ver con la operación de los centros mineros con “eficacia y equilibrio ambiental, respetando y conviviendo armónicamente con las comunidades vecinas al área de influencia”. Antamina desarrolla una serie de programas de responsabilidad social corporativa, a fin de obtener la denominada “licencia social” de las comunidades circundantes, que no es otra cosa que lograr la aceptación de esas comunidades. Según este mismo documento, Antamina se rige por un código de responsabilidad social en el que destaca: a) el respeto a las culturas, tradiciones y valores de los grupos afectados; b) las consultas y una comunicación fluida con las comunidades; c) la participación de la comunidad en el desarrollo social, económico e institucional; y d) la integración de sus metas con los objetivos locales, regionales y nacionales.

Sin embargo, según se constató en el trabajo de campo, los programas de responsabilidad social de Antamina no necesariamente se rigen por el citado código. Veamos cómo funcionan y lo que de ellos opinan las autoridades y los pobladores.

El diseño de estos programas hace que las autoridades locales y la población en general los perciban como proyectos inconclusos y de limitado impacto. Es Antamina, a través de su oficina de relaciones comunitarias, la que decide qué programas desarrollar y dónde llevarlos a cabo, sin mayor consulta o discusión con las autoridades regionales, locales o comunales. Si bien los profesionales de la empresa pueden estar enterados de la realidad de la zona, ignorar la opinión de las autoridades locales es visto como un gesto de menosprecio. Esto no sólo es fuente de confrontación sino que además disminuye el impacto de los programas. Sea por omitir los trámites burocráticos, por la ausencia de organismos representativos de concertación, por la rivalidad con los alcaldes o por una falta de voluntad política,

lo cierto es que no hay entre las municipalidades y Antamina un diálogo sobre qué programas podrían aportar más al desarrollo de la localidad. Por otro lado, la población opina que el impacto de este tipo de programas es muy limitado, también considerando la magnitud de la empresa.

En San Marcos, por ejemplo, como parte de los programas de responsabilidad social de Antamina, funciona el Fundo Cochao, destinado a mejorar la producción agrícola a través de la experimentación genética. Este proyecto, sin embargo, no necesariamente beneficia a muchos, pues no se comparten todavía las semillas ni las técnicas y sólo se emplea a algunas familias de la zona, a las que se les paga un jornal.

Frente al poco impacto de estos programas, surgió la Asociación Ancash como otra iniciativa de Antamina para financiar proyectos generados por la población. Muchos de estos proyectos tuvieron su origen en Antamina, pero luego han ido desarrollándose independientemente. La idea de la Asociación es ampliar las fuentes de recursos, incorporando a otras empresas que laboran en la región (de transporte, turismo, banca, seguros, etc.), aunque por ahora Antamina genera el 80% de sus ingresos, financiando cincuenta de los setenta proyectos que viene desarrollando. El objetivo de la Asociación Ancash es convertirse en una suerte de canalizadora de fondos para los proyectos comunales, reforzando el compromiso de la empresa con los diferentes sectores. Esta manera de intervención parece, por ahora, dar mejores resultados y ser más aceptada por la población que las anteriores. Sobre la manera como funciona, el director de la Asociación, Alejandro Camino, manifiesta:

La comunidad solicita. Nosotros recibimos un promedio de quince pedidos a la semana, básicamente trabajamos con las Mesas, pedimos que ellas prioricen los proyectos y nosotros buscamos el financiamiento. Una vez que hemos concretado el financiamiento, identificamos, conjuntamente con los beneficiarios, quienes son los potenciales operadores. Generalmente son ONG locales o universidades; para el caso textil, empresas. Nosotros somos una especie de fundación, pedimos los montos y hacemos una supervisión y

un monitoreo del proyecto. Nuestra función es básicamente agenciar recursos para que estos proyectos se puedan llevar a cabo.

De otro lado, en el ámbito de la ejecución, los programas de responsabilidad social suelen ser percibidos como ineficientes, pues manejan una gran cantidad de recursos con escasos resultados. Los proyectos generalmente son ejecutados por diversas ONG, muchas veces creadas ad hoc y sin mayor trayectoria ni conocimiento de la zona, por lo que llegan a enfrentarse con los valores y costumbres de la población. Además, un proyecto ejecutado por una institución que tan pronto como llega se marcha, tiene pocas posibilidades de continuar, pues nadie le hace un seguimiento ni lo fiscaliza. La ejecución de los proyectos de responsabilidad social a través de las ONG demanda una gran cantidad de recursos para gastos operativos y personal, lo que genera una animadversión porque lo que se invierte es poco y lo que ganan los operadores mucho. Esta forma de trabajo, entonces, no parece ser la más adecuada.

Para coordinar la ejecución de estos proyectos, además, se crean una serie de instancias y organismos muy poco independientes de los entes ejecutores y con escasa representatividad e institucionalidad. Este es el caso de los comités de medio ambiente creados en los distritos de influencia de la mina, que entre otras labores, dan el visto bueno a los reportes de contaminación, los mismos que casi siempre son favorables a la empresa, por lo que carecen de credibilidad y generan polémica.

Quizás el caso de los “reubicados” es el que más ilustra las limitaciones de los programas sociales. Al inicio de sus actividades, Antamina trasladó a la ciudad de San Marcos a cerca de 120 familias de Yanacancha y de otras comunidades de altura de las provincias de San Marcos, Huachis y Chavín, que ocupaban terrenos polimetálicos. Estas familias recibieron una suma de dinero a cambio de su terreno pero, según convenios internacionales, la empresa tiene la obligación de mantener o elevar su nivel de vida. Para lograrlo, es indispensable apoyar y orientar a los reubicados, más aún considerando que se trata de fa-

milias quechua hablantes, abocadas por generaciones a la agricultura y con poco manejo de las finanzas. No obstante, la falta de acompañamiento de Antamina refleja las debilidades en el diseño y ejecución de estos programas sociales, así como sus escasos beneficios: acaban por replicar las situaciones de exclusión que ya se presentaban en los pueblos de origen de los reubicados. Miguel Cárdenas, de Relaciones Comunitarias de Antamina, habla incluso de un apoyo selectivo sobre la base de una previa clasificación:

Hay todavía más de cien casos de reubicados de diferentes categorías que se han clasificado según sean o no “inestables”. En algunos casos, sí han mejorado los niveles de calidad de vida, y es por esa razón que se han ido clasificando. Hay algunos grupos de reubicados que sí han sabido aprovechar la negociación de sus tierras, hay otros grupos que necesitan mayor orientación. Por ejemplo, hay un grupo de inestables que están en un proceso de graduación, porque realmente es gente que no está preparada, con problemas de alcoholismo, mucha carga familiar, es más difícil trabajar con ellos.

Esta “clasificación”, probablemente ideada por algún profesional que conoce poco a la población local, conduce a replicar los parámetros de exclusión. Aparentemente, las familias reubicadas cuya calificación es óptima en la prueba social y psicológica a las que se la somete, son aquellas que hablan castellano, tienen algún nivel de instrucción y muestran mejores condiciones para manejarse en ese nuevo ambiente urbano. El caso de la señora Teodora, cuya familia no aprobó la evaluación, es una muestra de cómo se puede vivir peor y sufrir más por la reubicación y las calificaciones de Antamina. La encontramos en su pequeña casa de San Marcos (entregada por la empresa minera). Ella sólo habla quechua.

Aquí no tengo nada, mi ganados no hay [...] qué hago con esta casa, no tenemos trabajo, hambre pasamos no sé que hacer ya [la empresa minera] no ha cumplido nada, ningún programa, ofreció trabajo, comida, estudio para los hijos, que nos iba a ayudar com-

prándonos gallinas, nos iba a dar cuyes macho y hembra, tanta ayuda ha ofrecido y no ha cumplido. Trabajo dijo [...] cuántas veces hemos ido oficina a pedir trabajo, nada, nos dicen, para ustedes no hay, evaluación tienes que pasar [...]

El llanto que acompaña las declaraciones de esta mujer expresa la consternación de alguien que ha sido separada no sólo de sus terrenos sino de su forma de vida, la única que ella y su familia conocieron por generaciones. Es obvio que esta mujer y su esposo no aprobaran ninguna calificación para los programas de microempresas ni entraran a trabajar en la mina, porque no tienen ningún grado de instrucción. Prácticamente son monolingües quechua y, además, tienen cinco hijos pequeños. Las familias reubicadas más pobres y excluidas en sus comunidades de origen están condenadas a seguir siéndolo en la ciudad, porque en palabras de Miguel Cárdenas son casos “inestables” y demandaría demasiado esfuerzo trabajar con ellas.

Es totalmente distinto el caso de otra familia reubicada en San Marcos, de mejor posición en Yanacancha, con dos hijas que han terminado la secundaria y un pequeño negocio en la comunidad. Obviamente, sus posibilidades de pasar la evaluación son mayores y se encuentra muy satisfecha con Antamina. Como dice una de las hijas:

Al comienzo, en la primera etapa han tenido a la gente en San Marcos pagándoles la mina alimentación, hospedaje. En la segunda compraron casas y están dando orientación para negocios. En el caso de nosotras, como somos dos hijas y sabemos coser ropa, nos iban a comprar bordadora [...]. Han empezado a apoyar a 16 familias que son las que hemos pasado evaluación [...]. Ellos primero hicieron un estudio psicológico a todos los miembros de la familia, han dicho que después van a volver a evaluar a otros reubicados. Han visto a quiénes atender primero y nos han seleccionado a 16 familias de algo de cien que hemos sido las que hemos salido de Yanacancha.

Parece que no se está comprendiendo lo suficiente la realidad local ni emprendiéndose un diálogo serio con la población y

las autoridades locales. Esto lleva a que programas que tal vez hayan sido pensados para aportar al desarrollo no lo hagan y sean percibidos más bien como en beneficio de unos pocos. Estos pocos, sean funcionarios de la empresa minera, de las ONG ejecutoras o pobladores, son vistos como privilegiados, casos excepcionales en medio de una inmensa mayoría que siente que su entorno se modifica negativamente y que sus condiciones de vida no mejoran.

En cuanto a la empresa Yanacocha, encontramos más bien familias que aprueban los programas de los que se han beneficiado, que creen que no hubieran podido obtener esa ayuda tan fácilmente si no hubiera sido por la empresa y a quienes les gustaría volver a ser beneficiarias de otros programas. En la zona urbana la aprobación de estas familias es mayor y, por lo tanto, su visión de la empresa es muy positiva, no sólo en lo que les atañe como grupo familiar sino en lo que significa para Cajamarca.

En la zona rural, en cambio, la relación entre las familias beneficiarias y la empresa minera no es tan directa. Aquí entran a tallar otros problemas, como la presencia de las autoridades comunales que sirven de intermediarias entre la empresa y las familias, y la sensación de que algo turbio hicieron con los fondos que les entregó la empresa. Sea esto cierto o no, lo que destaca es la desconfianza que hay con respecto a esos fondos. En general, los problemas no se atribuyen a la empresa minera sino a otros factores, como el crecimiento poblacional en la comunidad, que hace que los beneficios no alcancen a las nuevas familias.

Fuera de las familias beneficiarias, el resto siente que no conoce los programas de responsabilidad social y que ellos se centran en cuestiones demasiado concretas que no logran repercutir en la población, como pintar colegios o refaccionar postas de salud. En su opinión, estos proyectos sólo benefician a un pequeño sector de la población, cuando lo ideal sería desarrollar proyectos de envergadura que generasen beneficios sostenibles para la mayoría.

5. PERCEPCIONES DE LAS COMUNIDADES RURALES POBRES SOBRE EL IMPACTO AMBIENTAL Y LA PÉRDIDA DE RECURSOS NATURALES

Sin duda, una de las variaciones del entorno más visibles que produce la minería es la contaminación de los recursos naturales, con la consecuente pérdida de especies y su repercusión en las actividades económicas productivas que desarrollan los pobladores. En el caso de Antamina, sin bien el reporte de sostenibilidad refiere que la empresa cumple con una serie de convenciones internacionales, detallando un constante monitoreo, los pobladores tienen otra percepción. Ellos manifiestan un gran malestar y dan cuenta de graves incidentes contra su salud y su producción agrícola por efecto de la contaminación. Una pérdida de recursos naturales que para la mayoría no es compensada con nuevos beneficios.

Todos los pobladores coinciden en que en los últimos cinco años la contaminación ambiental se ha convertido en uno de los principales problemas de las comunidades circundantes a la mina. La actividad minera no sólo ha alterado el paisaje, con nuevas trochas carrozables y ruidos molestos, sino que ha perjudicado directamente los recursos hídricos y los suelos. Así, por ejemplo, la contaminación del río Carash por algunos relaves de la mina daña directamente la agricultura y la alimentación de las comunidades de Ayash Pichui y Ayash Huaripamapa. El mal estado del agua (en términos de sabor, porque el color no se altera) ha obligado a los pobladores a desplazarse diariamente cerca de 50 minutos hacia los puquiales, con el fin proveerse de agua para el uso doméstico. Ha significado también dejar de consumir truchas, patos y otras especies que formaban parte de la dieta local. En términos de actividades económicas, la contaminación del agua afecta el normal desarrollo de la agricultura, así como de la ganadería ovina y vacuna. El malestar y la indignación de los pobladores varones de Ayash Pichui se hizo evidente cuando les consultamos en el grupo focal sobre cuáles eran los problemas principales de su localidad:

Primero, lo más importante que nos afecta aquí es contaminación.

Enfermedades desconocidos que ahora están atacando a nuestros animales, ahorita por la contaminación si toman esta agua se mueren.

Puro problemas, no tenemos nada, ni agua potable, ni luz, desagüe menos, nada, nada. Agua nos han puesto pero se han olvidado de dar mantenimiento y todo se ha deteriorado, ahorita no tenemos ni siquiera agua entubada, no hay.

Cuando sembramos ya no germina, se queda chiquito nomás ya.

En nuestros ganados ya tenemos pruebas de que en este río está contaminado. En nuestras autoridades hay quejas de más de 400 animales muertos aquí, en la parte baja donde tenemos los más buenos pastos.

En el mismo sentido van las opiniones de las mujeres con quienes conversamos en Ayash Huaripampa. Si bien ellas, por sus actividades, resaltan otros aspectos de la contaminación, el reclamo es el mismo. A su entender, la contaminación se ha incrementado, perjudicando la vida cotidiana y el entorno. Al preguntarles sobre cuáles consideraban los principales problemas de su comunidad, las respuestas también giraron en torno a la contaminación:

Contaminación aquí en todo lado, en el cuello, en las manos, heridas en todos lados nuestros hijos tienen, nunca en la vida hemos estado así antes, horrible.

Toda clase de enfermedad, hinchazones en hombros, ronchas, granitos por lavar la ropa, por lavarse en el río Carash, nuestros hijos en ese río se están dañando total.

Mucho sufrimos, no tenemos nada, no tenemos agua, hay que ir a lavar, a cocinar buscando arriba agua. A nuestros animales igual hay que llevar lejos, caminar horas buscando leña, pastos. Animal que toma esta agüita ya está enfermo, de la mina es eso que ha traído.

De otro lado, el incremento de la contaminación va de la mano con la persistencia de los altos niveles de pobreza, pues deteriora la calidad de vida de las poblaciones, obligándolas a desplazarse grandes distancias en busca de agua, y afecta los cultivos, que son prácticamente su única fuente de ingresos (pocos trabajan en la mina ubicada a escasos metros). Pese a este malestar manifiesto y a los testimonios de heridas cutáneas y de muerte de animales, los pobladores no han presentado ninguna denuncia. Por lo demás, no tienen idea de a quién acudir, sin recursos, con un castellano muy limitado y sin aliados que visiten la zona y brinden alguna orientación (como alguna ONG u organismo del Estado o de la Iglesia). La población ignora si existen estudios independientes sobre los efectos de la contaminación y sólo escucha los reportes de las empresas contratadas por Antamina, que por lo general absuelven a la empresa de toda responsabilidad. Sobre este punto, Miguel Cárdenas, de Relaciones Comunitarias de Antamina, niega que los informes sean parciales y asegura que se toman todas las medidas necesarias para mantener la calidad del medio ambiente:

Se han tomado medidas para mantener los estándares permisibles, por ejemplo, el monitoreo de control de agua en la zona de Ayash, en la parte alta donde nacen los ríos que tienen un mayor contacto con los efectos de la mina. Se han realizado líneas de base para el monitoreo de la salud ambiental y la salud humana, para saber cómo afecta la minería en la zona de impacto a los animales, los seres humanos, a las personas que transitan, que viven el día a día ahí. Yo le puedo decir con hechos muy muy concretos que respetamos los estándares.

Puede ser cierto lo que este funcionario de Antamina refiere. Es posible que la empresa cumpla lo consignado en las normas y convenios de seguridad ambiental nacionales e internacionales. Según la ingeniera Miriam Cervantes, de la Dirección de Energía y Minas del gobierno regional, el problema no es que Antamina y las otras grandes empresas mineras incumplan los estándares de calidad ambiental, sino que los criterios utilizados

para medir el nivel de contaminación (guiados por estándares útiles para algunos aspectos) son demasiado permisivos con las empresas mineras. Ante esta situación, el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) y el gobierno regional están trabajando en un sistema de evaluación y monitoreo ambientales más acorde para la región. Al respecto, Miriam Cervantes refiere lo siguiente:

Hay algunos puntos que son más bien rigurosos, pero en otros parámetros si hay un poco de permisividad. El problema es que para hacer este tipo de mediciones no te puedes guiar por estándares internacionales porque son demasiado generales. La fisiografía es diferente, las características, sean morfológicas, geológicas, son diferentes, los recursos hídricos en la selva y en la sierra son totalmente diferentes, tienen características físicas y químicas diferentes. No puedes establecer estándares de calidad traídos de otras naciones y eso es lo que sucede aquí. Es por eso que ahora se están haciendo trabajos con el CONAM, coordinando vía grupos de trabajo para contar con estándares de calidad ambiental adecuados para el país.

El gobierno regional parece no tener demasiada ingerencia en la coordinación y el trabajo con Antamina, limitándose a participar en algunas iniciativas muy puntuales, como el diseño del referido sistema de monitoreo. Tampoco la población percibe que sea responsabilidad del gobierno regional intervenir en el problema de la contaminación. Por eso nadie le reclama no haber enviado todavía ninguna comisión supervisora del medio ambiente a Ayash. Por ahora, los reclamos se dirigen prácticamente en exclusividad a Antamina, y la contaminación perjudica cada vez más a las poblaciones, de por sí ya bastante golpeadas por una pobreza estructural, por el aislamiento y por sus limitaciones para acceder a la mayoría de los servicios públicos. Los niveles de contaminación de la actividad minera van pasando de dañar determinados recursos a afectar todo lo cotidiano. Al ser consultadas las mujeres de Ayash Huaripampa sobre los principales efectos de la minería, mencionaron que daña todo

lo que representa una expectativa de vida mejor: la reproducción del ganado, la educación de los hijos, la salud.

De nuestro ganado sí está muriendo, antes era limpio, lindo, ahora todo es terrible.

Nuestros hijos están enfermos, la cabeza les duele porque jugando a veces se bañan o van a buscar pescados y vuelven mal con heridas, con dolores de cabeza. En el colegio ya les va mal también por dolores de cabeza no pueden estudiar.

Cáncer también está dando a otras comunidades yo he escuchado cuando se va la mina, quedan mujeres con cáncer sobre todo, enfermas ya para morir nomás. En Catac ha pasado eso, está muriendo la gente con cáncer, ya están muriendo allá.

Aquí todavía creo que no ha habido casos de cáncer, que sepamos no hay, porque no vamos a hospital tampoco.

La idea de que la minería perjudica el normal desarrollo de la vida y el progreso de la región es compartida en la ciudad de Huaraz, aunque dadas las distancias, los problemas de la contaminación ambiental no sean ahí tan claramente percibidos. Es sobre todo la actividad de Barrick la que se hace sentir en Huaraz, pero sin alcanzar el nivel de rechazo que tiene Antamina en las comunidades de altura. A ello se debe que los reclamos por la contaminación minera no tengan eco en Huaraz, a diferencia de lo que sucede con Yanacocha, cuya actividad impacta más directamente en la ciudad de Cajamarca. Al ser consultados sobre cómo les afectaba la contaminación, los varones del grupo focal del distrito Independencia respondieron lo siguiente:

Nuestros niveles de alimentación han decaído. Ahora frutales, paltas de la parte baja, no hay, todo totalmente contaminado [...]. Esa información no se encuentra, en el camino se pierde, comúnmente en Huaraz, esa información va bajando y queda en nada hasta que por ahí sale un periodista, dice que la contaminación esto, que la minera [...].

Los problemas que trae la gran minería en términos de contaminación, con la consecuente alteración de las actividades económicas y de la vida cotidiana, llevan a la gente a cuestionarse si las empresas mineras están contribuyendo al desarrollo de la región, o si por el contrario, solamente usufructúan los recursos y traen nuevos problemas ante los cuales no se halla una explicación lógica. Se le atribuye a Antamina distintos males que recrean los miedos presentes en el imaginario andino popular, lo que dice mucho de la incomunicación que existe entre las poblaciones adyacentes a la mina y la empresa, incapaz de mostrar a sus vecinos cómo funcionan sus instalaciones, como suele hacerlo con los grupos de extranjeros que llegan a visitarla. Quizás no esté en obligación de hacerlo, pero una comunicación más fluida evitaría una serie de miedos y suspicacias. Las respuestas de las mujeres de Ayash Huaripampa respecto a qué nuevos problemas había traído Antamina revelan claramente esos temores:

Hay rumores también, señorita, de que niños se han desaparecido más que todo en otras comunidades más arriba, de acá también. En el local de minas dicen ahí se los llevaban.

Se dice que esas minas son viejas, son cerros chúcaros, se necesita conseguir sangre siempre para poder trabajarla más dócil, sino no suelta mineral.

Esa maquinaria además cómo funcionará [...] con grasa de wawa nomás funciona, por eso se llevan, se pierden los niños.

En suma, la percepción que predomina es que la actividad minera trae altos niveles de contaminación que afectan directamente la vida cotidiana y las actividades económicas de los pobladores. Las comunidades circundantes ven agotados y/o dañados una serie de recursos sin que lo que se les ofrezca a cambio sea una alternativa de desarrollo; los beneficios deben ser para otros, que a diferencia de ellos, viven bastante lejos del campamento minero.

En lo que respecta a Cajamarca, al hablar de minería y desarrollo, el tema medio ambiental, y en concreto, el impacto de las empresas mineras sobre el medio ambiente, es el más recurrente y comentado. Es, identificado, además, como uno de los principales problemas de Cajamarca, junto con la pobreza y la falta de empleo.

Para la población, es evidente que existe un impacto medio ambiental negativo en Cajamarca, y esto se debe a la empresa minera. Según los entrevistados, este hecho es comprobable: ellos mencionan casos de muerte de truchas y de ganado, de turbidez del agua, etc. Afirman que la contaminación les afecta directamente y que obedece a la falta de cuidado del medio ambiente por parte de la empresa minera. Además, aseguran que las autoridades y la propia empresa poco o nada hacen para contrarrestar el daño. En los grupos focales mixtos realizados en la zona urbana se recogieron los siguientes comentarios:

La contaminación existe.

Hay algunas casas que llega por el caño agua contaminada [...] eso ya es muy preocupante. Ya no respeta a nosotros.

Realmente creo que sí hay contaminación.

De hecho que hay contaminación, la hay.

Antes no se hervía el agua, ahora tienes que tomar el agua hervida. Aparte en el agua, se queda una arenilla, una arenilla negra.

En estos grupos, tanto los hombres como las mujeres señalaron que las zonas más directamente perjudicadas por la minería y su contaminación eran las comunidades rurales, que vivían de la agricultura y la ganadería. Si bien indicaron que la contaminación afectaba a todos, aseguraron que en el campo el problema era más grave. Pasemos a revisar entonces cómo se trató esta cuestión en los grupos focales realizados en la zona rural.

En el campo, este tema fue tratado de manera más personal. En los grupos focales realizados en la zona rural, el impacto medio ambiental era un tema muy presente, sentido de manera más directa: les atañía en su vida diaria. Si quizás en los grupos focales urbanos hubo alguno que comentó que la contaminación se debía también a un descuido de la población, en el campo el único responsable era la empresa minera y los más afectados eran los campesinos. La contaminación fue el primer tema que surgió cuando se conversó sobre los principales problemas de la zona y de Cajamarca. Este punto llevó incluso a que algunos afirmaran que mejor estarían sin la empresa minera, que preferirían que se fuera de Cajamarca. Los hombres manifestaron lo siguiente:

Acá en Yanacancha, principal, ahorita ¿no?, estamos sufriendo por la contaminación. Por la contaminación está escaseando por decir el pasto, la agricultura ¿no?, las aguas vienen contaminadas.

Se está ya sufriendo por unas enfermedades que vienen a atacar a los animales. Y donde que mueren. Pero eso, necesitamos saber que es solamente contaminación. Y también la agricultura donde que ya no produce como anteriores días.

Sabemos que las minas contaminan eso también, nosotros tenemos por ahí un río que baja ahí y más antes había bastantes truchas, nosotros nos íbamos ahí a pescar las truchas. Pero ahorita ya no hay.

Y las mujeres:

Hay varios problemas. En sí más o menos el medio ambiente de la compañía minera.

Por decir más antes en los campos, se producía mejor el campo para las personas, también para los animales. Por eso también los sembrados, se producía mejor.

Lo que afecta es en los sembríos. De los animales que se enferman, que se vaya esa mina, los animales se nos mueren. Por decir a veces los niños tienen más aguas turbias y esas aguas que vienen

Quillish, lo toma el animal. Entonces, ahí mismo lo das, se muere, se cae. No podemos así estar. Ya no podemos vivir ya. Los mineros tienen su plata, y nosotros no tenemos, ahí morimos.

Más bien las minas me gustaría que no se queden, ya que se vayan ya, ya no queremos ya. Ya cuánto más contaminaciones, ya no. Estamos fregados, ya pues. Esto es pa lo peor. Es decir, ni un animal ya no podemos, no podemos criarlo. Se va a tomar agua, ahí mismo muere.

Para los representantes de las organizaciones (sean estas ONG, consultoras u organizaciones comerciales), la cuestión no es tan clara, aunque todos coinciden en que la minería ha repercutido en el medio ambiente. Por supuesto, algunos creen que el impacto no ha sido tan grave como se piensa (“toda actividad humana genera impacto”; “no hay estudios serios que demuestren una fuerte contaminación en Cajamarca debido a la minería”), y otros sostienen que sí lo es, en especial en algunas localidades. Además, mientras que para unos el responsable directo es Yanacocha, por su descuido, porque no ha sabido desarrollar políticas para contrarrestar o evitar ese daño o porque sus estudios de impacto ambiental han sido inadecuados, para otros Yanacocha sí ha evitado que el daño sea mayor. Incluso algunos opinan que la empresa maneja bien el tema de la contaminación, a pesar de que inevitablemente sus actividades repercuten en el medio ambiente.

Yo creo que es evidente que impacto ambiental hay. Creo que eso no lo puede negar nadie. Pero yo sí creo que es uno de los, como te digo, revisando información a nivel internacional, es una de las operaciones mineras que ha tomado más precauciones en ese sentido (Consultora).

Los estudios de impacto ambiental si tú los ves, el de Yanacocha, el de Carachugo, dice que no va haber problemas ni en la cantidad del agua, ni en la calidad del agua. Sin embargo, los resultados que tenemos a la fecha, ves que sí hay problema. Entonces, ¿qué produce eso?, que la gente no crea en los estudios de impacto ambiental.

Y que el Estado no es lo suficientemente fuerte para poder exigir los estudios de impacto ambiental cuando son presentados, pues que estén completos y realmente garanticen que no va haber impactos ambientales o por lo menos que digan, cómo se van a mitigar esos impactos ¿no? (Patricia Rojas, ONG GRUFIDES).

En este punto, se hace presente un tema muy importante: la debilidad del Estado y de las autoridades locales. Para todos los entrevistados, sean ellos representantes de organizaciones, de las ONG o de la sociedad civil (urbana o rural), el papel de las autoridades ha sido negativo. Su presencia se considera débil, poco eficaz, de carácter “electorero”, coyuntural e incluso corrupto. En cuanto al Estado, se le critica su poca intervención en los estudios de impacto ambiental, que son obligatorios por ley.

6. PERCEPCIONES SOBRE LOS CAMBIOS EN LOS NIVELES DE POBREZA Y DE DESARROLLO DESDE EL INGRESO DE LA EMPRESA MINERA

En Ancash, la situación prolongada de pobreza y el no entender cómo puede funcionar una tecnología nunca antes vista sin que ella alivie en algo la situación de las comunidades, brinda argumentos a las autoridades locales para cuestionar el modelo de desarrollo basado en la minería como el más adecuado para sus distritos. La minería genera poco empleo para la población de la zona, considerada de muy baja calificación para el grado de tecnología que se maneja. Tampoco genera recursos conexos, pues por ejemplo, la empresa Sodexo, contratada por Antamina para suministrar alimentos al campamento, no tiene una política de compra a los agricultores locales, y recurre a diversos mercados nacionales e internacionales para adquirir los productos a mejor precio. Como dijo el alcalde distrital de San Marcos:

¿Qué cosa va a contribuir la minería? Acá por ejemplo, nosotros con agricultura, sacando un canal de irrigación damos trabajo a miles de gentes. Con minería ¿qué hacemos? Tal vez, los señores

que están en la alta dirigencia en Lima se llenan de dinero, pero para San Marcos no hay nada. Para nosotros con la minería estamos peor que con los españoles.

La población rural percibe entonces que la minería, aparte de haber perjudicado una serie de recursos naturales, no trae en compensación ningún beneficio ni una posibilidad de desarrollo para ella que convive día a día con la gran industria; anula una actividad y no proporciona otra. Las expectativas iniciales de la gente de poder encontrar trabajo en la empresa minera se vieron rápidamente frustradas. Lo mismo sucedió con las posibilidades de un futuro mejor para sus hijos, pues aunque Antamina construyó viviendas para los profesores, la escuela sólo llega a tercer grado de primaria y para continuar estudios hay que viajar a San Marcos dos horas en camioneta o unas seis horas a pie. Así lo manifiestan los varones entrevistados en Ayash Pichui:

A nosotros cuando nos diera trabajo, si nos ayudara en algo pudiera ser desarrollo quizás.

Claro, trabajando diario con ellos hubiera sido mejor, siquiera para mandar a nuestros hijos a estudiar por otros lados, que aquí no pueden concluir sus estudios, nada.

En el caso de las mujeres, esta inconformidad se expresa también como una suerte de añoranza de un pasado quizás igual de pobre, pero en el cual tenían mayores márgenes de manobra, pues poseían determinadas estrategias de sobrevivencia que la presencia de Antamina ha alterado. Vale resaltar, también, que una cosa es ser pobre viviendo en una comunidad aislada, y otra muy distinta serlo viviendo al costado de una gran empresa que diariamente moviliza vehículos, profesionales, etc. Pero los beneficios de la empresa minera son algo inalcanzable: acceder a un empleo en ella requiere de una serie de condiciones que ni las mujeres entrevistadas en Ayash Huaripampa ni sus esposos poseen.

Antes era tranquilo nomás, más era limpio antes, hemos estado tranquilos con nuestros hijos, con nuestros maridos, nuestros ganados ahora no es así.

Mejor ha sido antes, truchas teníamos, patos teníamos, comíamos seguido eso, iban a buscar nuestros hijos, ahora ya ni lo vemos, nada, no encuentran.

Nada ganamos, nada, más sufrimos, ni trabajo, abusos nomás. Si contratan algún hombre de aquí, 120 le pagan por trabajar tantísimo y por un mes o dos meses máximo, así nomás te contratan, de ahí ya no vuelven a contratar.

Preparados, dice, tienen que ser para trabajar, calificados, nos dice, y nosotros ni primaria tenemos, no sabemos castellano, nada, ¿cómo vamos a trabajar ahí?

Tampoco los pobladores del área urbana perciben que la minería sea una opción de desarrollo para ellos, pues no se ha traducido en obras de inversión, en oportunidades de empleo o en un mayor comercio en la ciudad. Por el contrario, se afirma que en Huaraz la delincuencia ha aumentado, afectando a otras actividades, como el turismo. Si bien en Huaraz se ubica la urbanización El Pinar, donde viven los trabajadores de la mina, este lugar no ha dinamizado el comercio o el empleo local. Salvo por el auspicio a algunas actividades sociales, la actividad minera no ha mejorado los niveles de vida de la población.

En Cajamarca, podemos destacar dos ideas que repiten la gran mayoría de los entrevistados. Por un lado, los niveles de pobreza casi no han variado desde el ingreso de la empresa minera. Por otro, existen diferencias según el espacio y los actores: la ciudad y sus negocios serían en todo caso los más beneficiados, junto con los trabajadores de la empresa minera, mientras que en el campo la situación sería igual o peor, siendo los campesinos los más perjudicados.

Estas dos ideas nos llevan a concluir que la relación entre minería y desarrollo no es clara, que no hay consenso al respecto entre los diferentes actores y que no se trata ni mucho menos

de una relación directa (en el ámbito discursivo) para la mayoría de las personas entrevistadas. La percepción que se maneja es que, si bien la minería ha dinamizado de manera notoria a ciertos sectores y su retiro de la zona los afectaría, no ha logrado generar un desarrollo importante y sostenible en la región de Cajamarca. Sin embargo, también es cierto que para la mayoría de los entrevistados esta situación no es irreversible, sino que con un manejo adecuado y una política distinta, la relación minería-desarrollo sí podría existir. Por supuesto, existen matices en esta síntesis, como veremos a continuación.

Es casi un consenso entre los distintos actores entrevistados (sean ellos autoridades, representantes de organizaciones y de diversas ONG o parte de la población rural o urbana) que la pobreza en Cajamarca no ha variado. Para algunos, si bien no ha habido un cambio sustancial, la empresa minera ofrece oportunidades a los que las saben aprovechar, como nos dijeron en la Cámara de Comercio y Turismo de Cajamarca:

Cajamarca de repente no está bien redistribuida, pero por lo que yo veo en Cajamarca, definitivamente hay un movimiento económico bastante grande y en comparación con el resto del país, pues lo podemos percibir nada más en la cantidad de gente que viene de afuera a hacer taxi, por ejemplo, ¿no? Entonces creo que Cajamarca da muchas oportunidades para quien también las sabe aprovechar. Ahora, yo supongo que sí es que el tema de pobreza que desgraciadamente no se redistribuye de la misma manera ya hacia las otras regiones

En el grupo focal realizado en la zona urbana, una mujer nos comentaba lo siguiente:

Yo tengo un vecino que [...] los tres hijos de la señora, son ingenieros. Pero sus hijos ingenieros trabajan. Cada uno tiene sus dos carros, en la fábrica están dos carros, pues, seis carros. Buenas casas [...] ¿Por qué?, porque con su esfuerzo, lo han trabajado, mucha gente para estudiar también hay que pasar malas noches. Y tienen, se han superado y están afuera, bien por él ¿no es cierto? Y por su familia.

Para otros, los niveles de pobreza de Cajamarca no sólo se han mantenido sino que han empeorado. Se habla del costo de la vida. Para muchos, Cajamarca se ha vuelto muy cara, lo que afecta su vida diaria. Este problema fue constantemente mencionado en los grupos focales, tanto rurales como urbanos:

La vida ha sido cara ¿no?, ahora demasiado ya porque los alquileres cobran en dólares. Uno va a una tienda a comprar, todo es en dólares. Las casas, en dólares. Terrenos para comprar, en dólares. Entonces, eso no es pues, no es eso acá, es un sitio de pobreza pues ¿no?

Una segunda idea se refiere a quiénes se benefician económicamente con la mina. Para muchos, la diferencia entre el campo y la ciudad es notable. Es la ciudad (específicamente sus negocios) la principal beneficiada con la empresa minera y, en la ciudad, son los trabajadores de la mina los directamente beneficiados. En contraparte, los que más se habrían perjudicado con la empresa serían los campesinos que se dedican a la agricultura y la ganadería y los que le han vendido sus tierras. En los grupos focales este tema fue también importante:

Yo me pongo a pensar qué va a pasar cuando la mina se vaya. Las poblaciones rurales que están en el área de la mina, ¿qué es lo que van a producir esa gente que a veces no tiene trabajo [...]?, [inaudible] O sea, se van a ver en la peor pobreza de lo que ya están, de lo que antes; sus terrenos ya no van a producir (grupo focal urbano de hombres).

Para Cajamarca es como ya mencioné, tiene más movimiento de negocio, para Cajamarca, ¿pero para los campesinos? (grupo focal rural de hombres).

Al menos de esa parte, ha mejorado Cajamarca. Porque se puede decir que algunas personas, que así personas reciben, tienen esos ingresos, también están muy bien. Algunas otras ahora están igual, normal (grupo focal rural de mujeres).

Un punto interesante que también se repitió fue que entre los mayores beneficiados con la empresa estaban, como ya hemos

mencionado, sus propios trabajadores. Sin embargo, es clara la percepción que se tiene de ellos: para la mayoría, son trabajadores que vienen de afuera, ya sea de otros departamentos o de otros países, lo cual refuerza la idea de que la empresa no genera muchos beneficios para Cajamarca ni para los cajamarquinos. Según datos de la empresa Yanacocha, durante el año 2003 su fuerza laboral fue de 1,857 personas. Entre ellas, 889 eran de Cajamarca y 968 provenían de otros lugares. Es decir, el 48% de los trabajadores de la empresa eran cajamarquinos, frente a un 52% de trabajadores foráneos.¹³ En cuanto a los practicantes en ese mismo año, las cifras que muestra la empresa señalan que el 38% eran cajamarquinos y que el 62% restante provenía de otras ciudades, principalmente de Lima.¹⁴ Para la población con la que se conversó, tanto en la ciudad como en el campo, la idea es clara:

La mayoría que trabaja aquí en Cajamarca, son gente de fuera.

No les dan trabajo ahorita a los de acá porque no están capacitados para ciertos trabajos y de hecho tiene que venir gente de fuera.

En la mina han entrado gente de fuera, no de acá. Aceptan gente de lejos, de otros países.

Y a los cajamarquinos casi no los cuentan.

Ahora, cuando aceptaran a la gente de acá, del lugar, sería mucho mejor porque habría apoyo.

7. CONCLUSIONES

- Los casos de las compañías mineras Antamina y Yanacocha, cuyos yacimientos se encuentran en los departamentos de Ancash y Cajamarca, respectivamente, son diferentes entre sí. Una primera diferencia es el tiempo que llevan operando

13. Yanacocha (2003), p. 12.

14. *Ibíd.*, p. 13.

en sus zonas: mientras que Yanacocha lo lleva haciendo hace once años, Antamina opera hace sólo cuatro. Otra diferencia se encuentra en el área de influencia de ambas empresas. Aunque en ambos casos es tanto urbana como rural, en el de Yanacocha es predominantemente urbana: su principal área de influencia es la capital del departamento (la ciudad de Cajamarca), a diferencia de Antamina que no tiene mucha repercusión en la ciudad de Huaraz, siendo su área inmediata de influencia básicamente rural. Se trata de una zona donde las comunidades son eminentemente agrícolas, carecen de servicios básicos y tienen una limitada cobertura de salud y educación. Este es un panorama de exclusión y pobreza que el gobierno regional y las municipalidades locales se muestran incapaces de revertir.

- El tejido social en Cajamarca y Ancash es también diferente. En Cajamarca encontramos distintas ONG e instituciones, como la Cámara de Turismo y los colegios profesionales, que tienen en su agenda el tema Yanacocha. En Ancash, en cambio, existe un débil tejido social y una precaria actividad política, pues la presencia de los partidos es casi imperceptible y son muy pocas las ONG que desarrollan proyectos en la zona; a esto se suma el limitado alcance de las organizaciones sociales, como los frentes de defensa.
- Otra diferencia que advertimos en las entrevistas y grupos focales realizados en ambos departamentos, es que mientras que en Ancash hay una rivalidad entre las provincias de la costa y de la sierra (por ejemplo, entre Santa y Huaraz), lo que incrementa la fragmentación regional y las disputas por los beneficios del canon, en Cajamarca se habla de una “dignidad cajamarquina” y aparentemente los conflictos al interior de la región pueden ceder para hacerle frente a la empresa minera.

- Ambas empresas actúan en un contexto de pobreza, en medio de una débil y limitada intervención estatal, tanto de parte del gobierno central como de los gobiernos subnacionales (los gobiernos regionales y locales), y con una precaria organización social.
- Existe otra diferencia en el nivel de conocimiento del canon de los alcaldes de ambos departamentos. En Cajamarca, el conocimiento es notoriamente mayor. En ambos departamentos hay casi un consenso acerca de que el dinero proveniente del canon minero no ha logrado generar un impacto en el ámbito local ni regional. En Ancash, al tratarse de transferencias menores, los ingresos del canon son percibidos también como restrictivos pues sólo pueden destinarse a gastos de inversión que, generalmente, requieren de montos mucho mayores. Algo similar ocurre en Cajamarca, donde el canon se ha invertido en proyectos pequeños y focalizados, con lo que el monto de esa transferencia se atomiza. Esta atomización se debería, según los entrevistados de Cajamarca, a distintas razones, como la falta de coordinación entre el gobierno regional y las autoridades locales y al hecho de que la población demanda ese tipo de obras.
- Con los bajos montos del canon y las restricciones en su gasto, los gobiernos locales tienen que lidiar con las grandes expectativas de la población, quien espera que en el menor tiempo posible la explotación minera mejore sus condiciones de vida.
- En ninguno de los dos casos existe un fluido intercambio de información entre las autoridades y los pobladores o entre las empresas mineras y las autoridades sobre los recursos que aporta la minería. Esto no hace más que acrecentar el malestar y la polarización.

- Ambas empresas desarrollan una serie de programas de responsabilidad social. En el caso de Antamina, estos programas son percibidos como de limitado alcance y restringido impacto, pues son diseñados sin consultar a las autoridades locales o a la población y sin conocer bien la realidad en la que se interviene. Esto hace que, en algunos casos, la población sea evaluada y seleccionada sobre la base de criterios totalmente ajenos a su cultura y costumbres. En la ejecución de los proyectos, la contratación de ONG intermediarias que despliegan una gran cantidad de recursos operativos para un limitado número de beneficiarios, hace que la población perciba el trabajo como costoso y poco eficiente. El cambio de estrategia que supone una mayor coordinación con las autoridades locales a través de la Asociación Ancash, ha concitado la atención de los pobladores, aunque el poco tiempo que lleva funcionando (un año) no permite evaluar si revertirá la tendencia.
- En Cajamarca, la mayoría de las personas con las que se conversó piensa que se conoce poco los programas de responsabilidad social de la empresa minera, y que ellos se centran en proyectos pequeños y muy focalizados, que probablemente beneficien a un determinado sector pero que no logran repercutir de manera positiva en toda la población. Faltaría dedicarse a proyectos de envergadura que generasen beneficios sostenibles para la mayoría. Las familias que han participado de los programas, sin embargo, creen que hay un beneficio que no hubieran podido obtener tan fácilmente si no hubiera sido por ellos. Opinan, además, que esos programas son un importante apoyo de la empresa y les gustaría volver a beneficiarse con algunos de ellos.
- La contaminación ambiental es el tema más polémico en ambos departamentos y es percibido como el efecto más perjudicial, sobre todo por las poblaciones circundantes. En Ancash, estas comunidades de altura, sumamente po-

bres, han visto incrementada de manera alarmante la contaminación del agua y el suelo, lo cual trae consigo un mayor deterioro de sus condiciones de vida, pues afecta tanto sus quehaceres cotidianos (alimentación, cocina) como sus actividades económicas (agricultura). Frente a esta situación, es poco lo que pueden hacer las municipalidades y el gobierno regional sin estudios independientes o un seguimiento continuado. Tampoco los pobladores de las comunidades han denunciado estos hechos, pues a la falta de aliados y de recursos se agrega cierta imposibilidad de percibir que el Estado tiene algún grado de responsabilidad. Por eso, dirigen la mayoría de sus reclamos a Antamina. La contaminación producto de la minería agota los recursos naturales, afecta las precarias economías y trae nuevos problemas, alimentando los temores y las frustraciones de la gente.

- En Cajamarca, la población opina que existe un problema de contaminación generado por la empresa minera. En la capital misma, y más aún en el campo, los entrevistados aseguran que la contaminación se puede comprobar. Ellos mencionan casos de muerte de truchas y de ganado, casos de turbidez del agua, etc. La contaminación es real, les afecta directamente y se debe a que la empresa minera maneja mal el cuidado del medio ambiente. Además, las autoridades y la propia empresa poco o nada habrían hecho para contrarrestar este daño.
- Para la mayoría de los entrevistados (tanto en Ancash como en Cajamarca), la minería no ha logrado mejorar los niveles de pobreza y menos aún impulsar un desarrollo sostenible en la zona. En Cajamarca, si bien hay sectores (en especial las empresas de la ciudad) y personas (en particular los trabajadores de la empresa minera, en su mayoría gente de afuera) que han mejorado su situación y dinamizado sus negocios, esto no habría sido así para la mayoría, particu-

lamente para los campesinos en las zonas rurales. Sólo un sector minoritario, ubicado principalmente en la ciudad, se estaría beneficiando con la mina. El campo y los campesinos serían los más perjudicados, debido a la contaminación y al encarecimiento del costo de vida, entre otros factores. En Ancash, la población rural percibe entonces que la minería, aparte de haberla perjudicado al dañar una serie de recursos naturales, no trae en compensación ningún beneficio ni la posibilidad de desarrollo para ella que convive día a día con la gran industria; anula una actividad y no proporciona otra.

- Debemos centrarnos un poco más en Cajamarca, pues Yanacocha lleva operando ahí once años, lo cual sin duda ha producido cambios tanto positivos como negativos. Entre los positivos, podría resaltarse un dinamismo en sus actividades comerciales, una mayor cantidad de servicios (hoteles, restaurantes, transportes), y la generación de empleo de manera directa (trabajadores de la empresa) e indirecta (negocios que ofrecen servicios a la empresa). La elevada producción de la empresa también ha permitido que el monto del canon que se destina a Cajamarca sea importante, y se espera que crezca aún más en los próximos años. Sin embargo, Cajamarca se ha vuelto una ciudad insegura y con mucha delincuencia, a diferencia de antes, cuando se podía vivir de manera bastante tranquila en ella. Para la mayoría, la relación entre el comienzo de las operaciones mineras y el aumento de la delincuencia es directa: por un lado, hay gente que opina que muchos foráneos llegan a la ciudad pensando que hay empleo en la mina, y al no conseguirlo, se dedican a la delincuencia; otros opinan que al haber mucha gente con dinero por la mina, la ciudad se ha convertido en un lugar muy atractivo para los delincuentes. Además, hay una proliferación de clubes nocturnos y de discotecas clandestinas, que ha significado un aumento de la prostitución (a veces infantil).

- Cuando empezamos el trabajo, partimos de la idea que existían posturas a favor y en contra de la minería. Sin embargo, la imagen de un grupo que quiere que la empresa minera se vaya de Cajamarca y de otro que pretende que se quede, no es la más correcta. Lo que prevalece en realidad son los matices en estos dos extremos. La idea que predominaría sería la de que la empresa permanezca, ya que se considera que si bien hasta el momento no ha sido notorio su impacto en el desarrollo de Cajamarca, debido a su poder económico sí podría llegar a serlo con un adecuado manejo. A su vez, la empresa debería asumir algunos cambios: evitar los impactos ambientales nocivos, diseñar programas de desarrollo sostenible con la participación de la población, y dedicarse a obras de mayor envergadura. Por último, la gente opina que la empresa debe cambiar de actitud (generalmente se habla de prepotencia) y establecer mejores canales de comunicación con la sociedad civil cajamarquina.
- Más allá de las posiciones radicales y de los desencuentros, en Cajamarca hay más puntos de coincidencia que en Ancash y una enorme posibilidad de construir un consenso, de generar mecanismos de participación y de establecer relaciones armoniosas entre el Estado, la empresa y la sociedad civil, quizá debido a que Yanacocha lleva mucho tiempo operando en la zona.
- Sin embargo, entre la población rural de ambos departamentos sí encontramos personas que señalaron que estarían mejor sin la mina y que preferirían que ella dejase de operar. Pero otra vez, por lo menos en Cajamarca, cuando se les preguntó sobre qué debería hacer la empresa para mejorar su relación con la población, respondieron que uno de los caminos sería darles trabajo, al menos temporal. En Ancash, la población rural es consciente de que no reúne las calificaciones que espera la empresa minera, aunque

quiere obtener trabajo y toca las puertas de Antamina, con una gran frustración.

- Finalmente, la relación entre minería y desarrollo no resulta muy clara ni directa para la mayoría de los entrevistados. Es más bien compleja y todavía distante, estando más cercana la actividad minera de perjudicar a los más pobres que de ayudarlos, pues ocasiona pérdidas que no revierten en nuevos beneficios. Urge pensar entonces en formas más efectivas de intervención y coordinación entre las empresas mineras y los distintos niveles de gobierno. Se trata de que el desarrollo de la actividad minera, cuyos ingresos, a decir de los funcionarios estatales y de las instituciones de la sociedad civil, son vitales para la economía del país, no tenga como contrapartida un empobrecimiento mayor de las zonas de explotación y de sus pobladores.

BIBLIOGRAFÍA

ANTAMINA

2003 “Reporte de sostenibilidad 2003”.

CAD

2004 *El canon minero en el Perú*. Lima: Ciudadanos al Día.

COOPERACIÓN

2004 *Hacia una estimación de los efectos de la actividad minera en los índices de pobreza de los departamentos del Perú. Informe preliminar*. Lima: Cooperación.

GORRITI, Gustavo

2004 “Yanacocha: el campo y la mina”. En *Ideele*, N° 166, octubre. Lima.

TRELLES, Laura

2004 “Entre el oro y el agua: el conflicto por el cerro Quillish”. En *Construyendo Democracia*, año 1, N.º 1, setiembre. Lima: DESCO.

WEBB, Richard

2003 *Perú en números 2003. Anuario estadístico*. Lima: CUÁNTO.

YANACOCCHA

2002 “Responsabilidad social. Balance 2002”. Cajamarca.

2003 “Responsabilidad social. Balance 2003”. Cajamarca.

PÁGINAS WEBS

ANTAMINA

www.antamina.com.pe

YANACOCCHA

www.yanacocha.com.pe

INSTITUTO DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA - INEI

www.inei.gob.pe

GRUFIDES

www.grufides.org

Diagramado en
el *Instituto de Estudios Peruanos*
por: ROSSY CASTRO MORI
Corrección de Pruebas: SARA MATEOS F-M.
Impreso en los talleres gráficos de
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
Psje. María Auxiliadora 156 - Breña
Telfs.: 332-3229 / 242-8104
Lima - Perú