

“Escapando a la maldición de los recursos naturales”

Seminario Anual CIES

Maritza Paredes

PUCP

(Investigación en coautoría con JC.Orihuela y C. Huaroto)

Objetivo de la investigación

Mejorar el entendimiento de los conflictos socioambientales mineros y encontrar posibilidades de salidas institucionales para los mismos.

¿Existe una maldición de los recursos local producida por la minería?

¿Es posible escapar de la maldición local construyendo “buenas instituciones?”

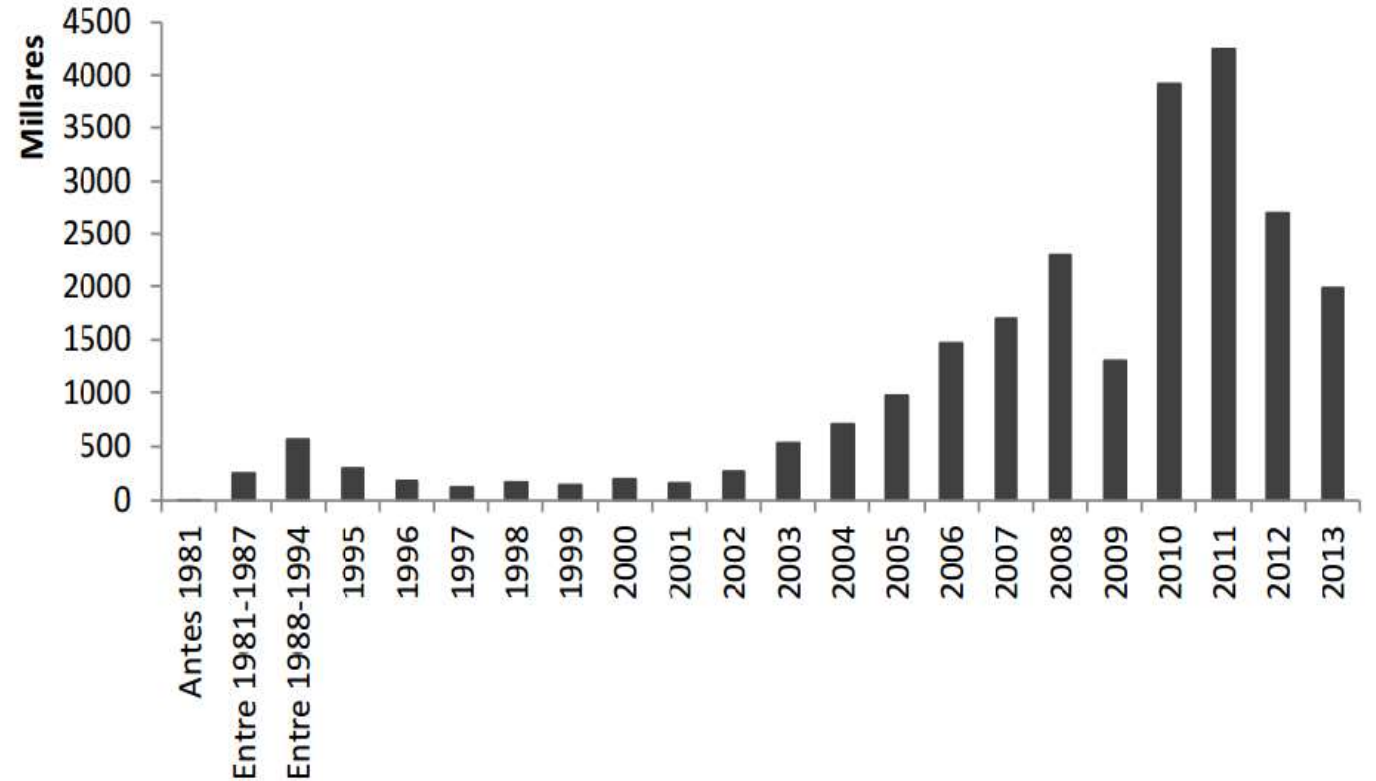
¿Existe evidencia cuantitativa de la Maldición de los Recursos Local?

Primero.- Hasta hace unos años, en términos macroeconómicos, el Perú vivió un boom minero.

Segundo.- Este boom ha implicado una expansión del “territorio minero” nunca antes observado.

Tercero.- La actividad minera no produce solo “maldiciones” a nivel micro. También ha generado empleo y algunos escalonamientos.

Gráfico 1. Hectáreas Concesionadas a la Minería en Perú (1981-2013)



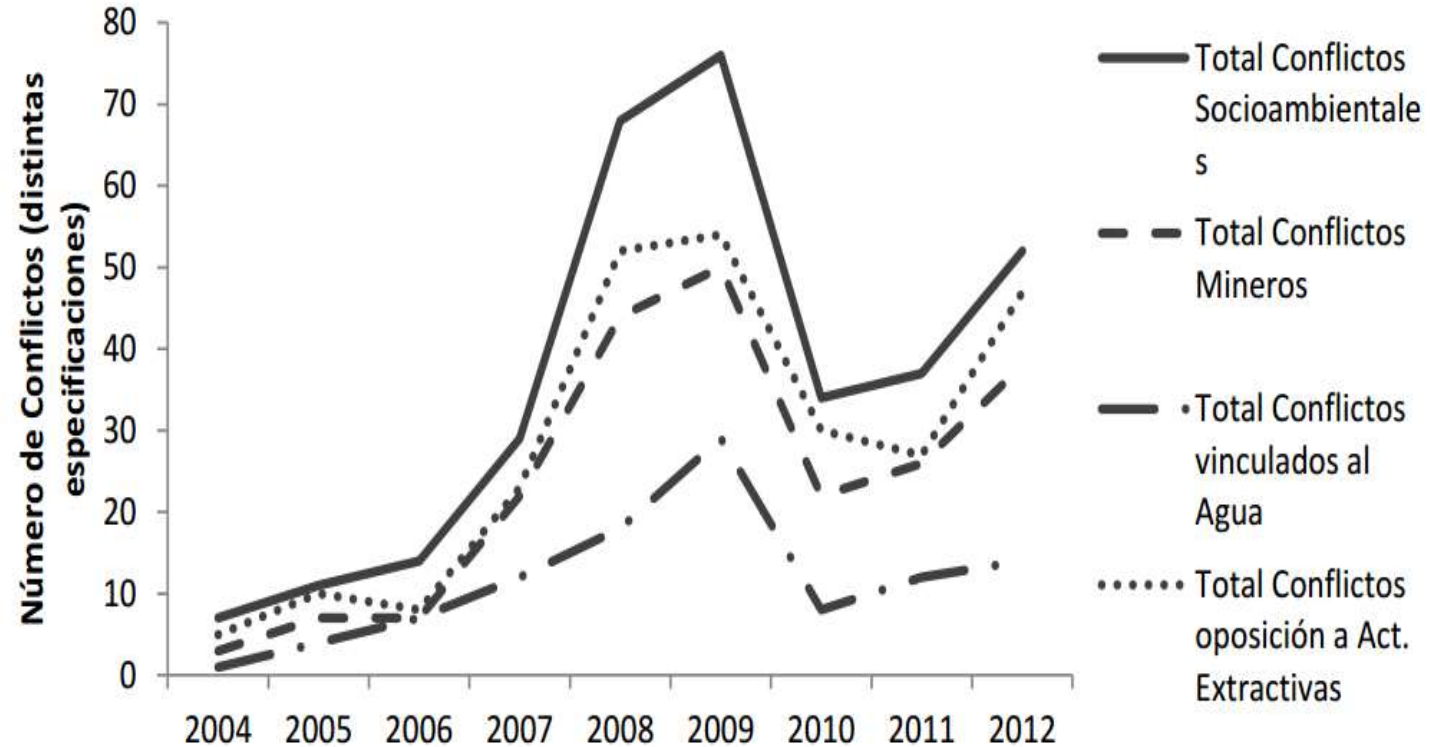
Fuente: INGEMMET-Catastro Minero.

¿Existe evidencia cualitativa de la Maldición de los Recursos Local?

Cuarto.- Pese a los beneficios, hay dudas sobre si estos se distribuyen uniformemente, junto a la pregunta sobre si los costos (ambientales, sociales y políticos) los pagamos todos por igual.

Quinto.- Asimismo, pese a la existencia de beneficios materiales, la proliferación de “conflictos socioambientales” se expandió junto al proceso de las industrias extractivas, especialmente, de la minería.

Gráfico 2. Conflictos Socio-ambientales en el Perú (2004-2012)



Fuente: Defensoría del Pueblo. Elaboración propia.

Metodología

Pregunta: ¿Podemos decir que la bonanza macroeconómica que beneficia al país tiene como contraparte un impacto negativo generalizado a nivel local?

- Generar una tipología para comprender la relación entre minería y los conflictos socioambientales

- Detectar qué dimensiones del desarrollo local han sido afectadas por la minería: uso/concentración de tierras, régimen de tenencia, percepción de contaminación

Metodología

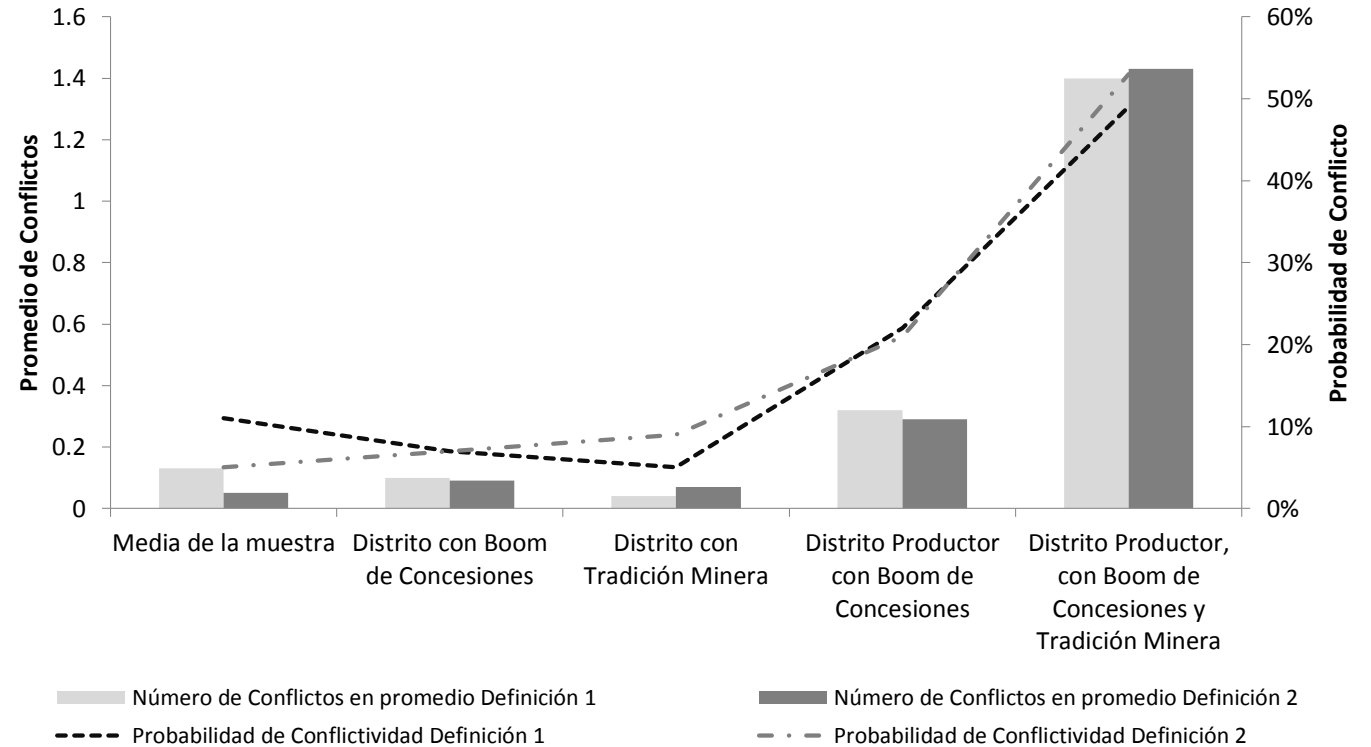
Para responder a estas preguntas se combinan tanto métodos cuantitativos (estadísticos) con cualitativos (entrevistas)

Se utilizaron las siguientes fuentes de datos:

- Reportes de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo entre 2004 y 2012,
- Censos Nacionales Agropecuarios (CENAGRO) de 1994 y 2012,
- Catastro Minero del INGEMMET
- Directorio de Unidades de Explotación y Exploración Mineras del MINEM
- Censos Poblacionales y de Vivienda de 1993 y 1981 (INEI).

Hallazgos cuantitativos

a) La tipología importa. Hay distintos tipos de distritos mineros. Un conflicto social es más propenso a ocurrir en el distrito que no es solamente productor en la actualidad sino que antes tuvo actividad minera y se espera que tenga más explotaciones en el futuro.



Hallazgos cuantitativos

- b) La minería está asociada (en cualquiera de sus variantes) a un alto porcentaje de agricultores que consideran que el agua está en riesgo o contaminada con relaves mineros.
- c) Para la gran mayoría de indicadores basados en el CENAGRO 2012 no se encontraron impactos significativos en la agricultura.

Tabla 10. Resultados de distintos tratamientos sobre la variación entre 1994 y 2012 en el porcentaje de agricultores que señalan que el agua de riego está contaminada con relaves mineros

| | Dependiente: Variación entre 1994 y 2012 en el porcentaje de Agricultores que señalan que el agua de riego está contaminada con relaves mineros | | | | | |
|---|---|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
| Media de la muestra | 0.1*** (9.43) | 0.08*** (7.74) | 0.1*** (9.89) | 0.1*** (6.52) | 0.1*** (9.03) | 0.08*** (5.94) |
| Distrito con minería actual | 0.06*** (3.2) | | | 0.05 (1.62) | 0.05** (2.45) | |
| Distrito con minería futura | | 0.02*** (2.83) | | 0.02*** (2.59) | | 0.02** (2.06) |
| Distrito con minería antigua | | | 0.08*** (3.42) | | 0.08* (2.58) | 0.1*** (3.18) |
| Distrito con minería actual y minería futura | | | | 0.08*** (3.76) | | 0.07*** (2.67) |
| Distrito con minería actual y minería antigua | | | | | 0.09*** (2.89) | |
| Distrito con minería actual, minería antigua y minería futura | | | | | | 0.11*** (3.17) |
| N | 1721 | 1721 | 1721 | 1721 | 1721 | 1721 |
| R2-Ajustado | 0.37 | 0.37 | 0.37 | 0.37 | 0.37 | 0.37 |

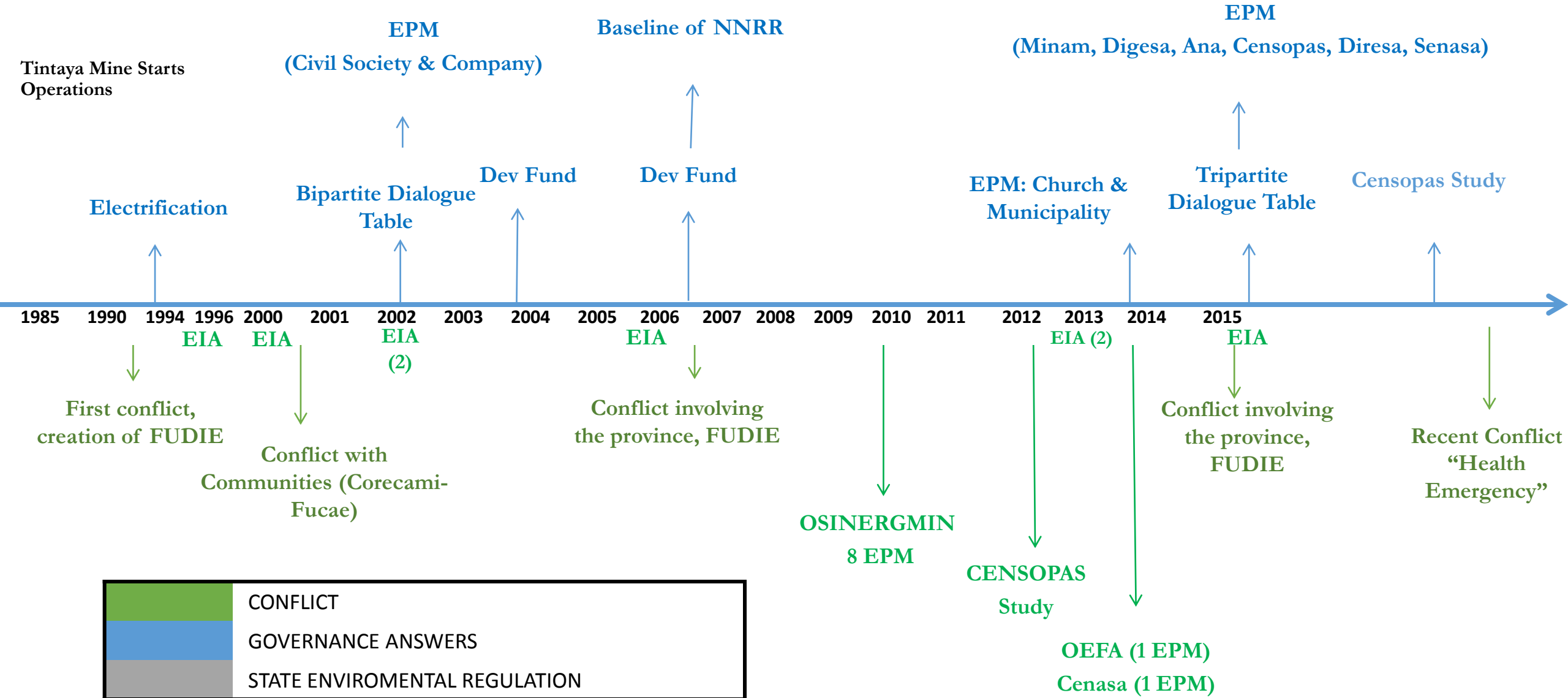
Notas: *** representa significancia de 99%, ** de 95%, * de 90%. Todos son resultados de regresión controlando por las variables presentadas en el Anexo 1. Cada columna representa una regresión para cada tratamiento d según se definió en la Tabla 2.

Hallazgos Cualitativos

Los resultados del componente cualitativo de la investigación ilustran que el conflicto socioambiental es, en el mejor de los casos, una condición necesaria, pero no suficiente, para la construcción de buena gobernanza ambiental.

Las nuevas “salidas institucionales” que van surgiendo a la par de los conflictos (Mesas de Diálogo, Comisiones Ambientales, Gerencia Ambiental, Vigilancia Comunal, Convenio Marco, etc.) no se consolidan en formas efectivas y legítimas de gobernanza.

Línea de Tiempo de Espinar



Recomendaciones de política.

| Desafíos | Principios de Política | Experiencias internacionales de política pública | Entidades del Estado potencialmente involucradas en la gestión de políticas |
|--------------------------------|---|--|--|
| Gestión macroeconómica | <ul style="list-style-type: none"> -Definir un horizonte de largo plazo para la política macroeconómica. -Ahorrar cuando los precios internacionales son altos, gastar cuando son bajos | <ul style="list-style-type: none"> -Fondos de estabilización fiscal | <ul style="list-style-type: none"> -MEF -Gobiernos regionales |
| Gestión microeconómica | <ul style="list-style-type: none"> Definir un horizonte de largo plazo para la política microeconómica. -Fomentar eslabonamientos y diversificación productiva. | <ul style="list-style-type: none"> -Fondos para el desarrollo económico local -Políticas para impulsar cadenas productivas y competitividad regional | <ul style="list-style-type: none"> -MEF -PRODUCE -Corporaciones/Banca de Fomento -Gobiernos regionales |
| Sostenibilidad del Crecimiento | <ul style="list-style-type: none"> -Desarrollar ventajas comparativas dinámicas -Invertir la renta minera en nuevas formas de capital | <ul style="list-style-type: none"> -Regalías -Fondos para la innovación y el Emprendedurismo -Fondos para la Educación | <ul style="list-style-type: none"> -MEF -CEPLAN -Gobiernos regionales. |

| Desafíos | Principios de Política | Experiencias internacionales de política pública | Entidades del Estado potencialmente involucradas en la gestión de políticas |
|---------------------------------------|---|--|---|
| Calidad de la Democracia | <ul style="list-style-type: none"> -Desarrollar la división de poderes del Estado -Promover la transparencia y rendición de cuentas -Promover la participación ciudadana | <ul style="list-style-type: none"> -Transparencia y veeduría a industrias extractivas y el uso de la renta minera -Fortalecimiento del Poder Judicial -Legislación y regulación del derecho a la consulta | <ul style="list-style-type: none"> -Poder Ejecutivo -Poder Judicial -Defensoría del Pueblo -Contraloría General de la República -Gobiernos regionales y locales. |
| Calidad y justicia ambiental | <ul style="list-style-type: none"> -El crecimiento nacional no debe darse a costa del perjuicio local. -El crecimiento no debe darse a costa del ambiente. | <ul style="list-style-type: none"> -Políticas y programas de ordenamiento territorial -Fondos de compensación ambiental -Juzgados especializados: derechos de tierra y ambiente | <ul style="list-style-type: none"> -MINAM -OEFA -Gobiernos regionales y municipales |
| Armonía social o manejo del conflicto | <ul style="list-style-type: none"> -Recursos y territorio deben gestionarse de manera integral -El conflicto también es oportunidad -Promover oportunidades de desarrollo para todos | <ul style="list-style-type: none"> -Políticas y programas de ordenamiento territorial -Espacios de encuentro y colaboración entre el Estado, empresa y sociedad -Fortalecimiento del sistema regulatorio | <ul style="list-style-type: none"> -Defensoría del Pueblo -MININTER -PCM -Gobiernos regionales y municipales. |

Conclusiones

El objetivo de la investigación, usando metodología mixta, era discutir la maldición de los recursos a nivel local y las posibilidades de cambio institucional positivo.

Los hallazgos del nivel cuantitativo apoyan la tesis de la existencia de una maldición a nivel local: a los agricultores de distritos mineros no les corren los beneficios macroeconómicos de la minería. Al contrario, les caen costos microeconómicos y micropolíticos

No hay mejoras en el bienestar de las familias agricultoras (ni acceso a mercados y/o servicios, ni incrementos en el capital humano).

Conclusiones

El resultado econométrico más claro de esta investigación es la fuerte correlación entre conflictividad social y la presencia de minería en el distrito (sea pasada, presente o futura).

Otro resultado clave es una mayor correlación cuando se analiza la interacción de todas las definiciones de minería: el distrito que al mismo tiempo tiene minería actual, minería futura y minería antigua muestra la mayor conflictividad social.

Conclusiones

El conflicto socioambiental no es suficiente por sí mismo para construir buena gobernanza ambiental. Las salidas institucionales exploradas hasta ahora (mesas de diálogo, etc) no son efectivas ni legítimas.

El caso de Espinar, por ejemplo, prueba que la construcción de nuevas reglas de juego y capacidad organizacional para la gestión del desarrollo minero no es sencilla.