

En el marco del XXIII Seminario Anual del Consorcio de Investigación Económica y Social CIES 2012 “Economía global, crecimiento e industrias extractivas”, se realizó la Mesa Temática sobre Industrias Extractivas y Conflictos Sociales, organizada por el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) en coordinación con el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y con el auspicio de la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ). En dicho evento se dio a conocer el resultado de estudios recientemente culminados por investigadores de instituciones asociadas al CIES.

El evento contó con la presencia de María Luisa Burneo, investigadora del IEP, quien moderó el desarrollo de tres ponencias: “Minería, canon y crecimiento económico en las regiones del Perú”, de los investigadores Gonzalo Neyra y Patricia Oré de la Universidad Católica Santa María de Arequipa; “Construcción de criterios territoriales de identificación de pueblos indígenas en el marco de la Ley de Consulta previa”, de Rafael Barrio de Mendoza y Alexandra Cussianovich, del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE); conjuntamente con el estudio de Ramón Díaz y Juan José Miranda, del IEP, “Áreas naturales protegidas en el Perú: efectos sobre la deforestación y su relación con el bienestar de la población amazónica”. Asimismo, la reunión contó con la asistencia de especialistas de los centros asociados al CIES y representantes de entidades gubernamentales. Además, la mesa contó con los comentarios de tres panelistas especialistas en el tema: Antonio Morales, investigador de la Universidad Nacional San Agustín (UNSA) de Arequipa; María Isabel Remy, investigadora del IEP; y Roxana Barrantes, Directora General del IEP.

*«En el Perú los recursos naturales están tomando cada vez más importancia en su economía por el enorme stock de riqueza natural y los crecientes flujos de inversión en el sector»*



Foto CIES

Mesa Temática sobre Industrias Extractivas y Conflictos Sociales, organizada en coordinación con la Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

A continuación, se presenta un resumen de las exposiciones presentadas por los investigadores, así como los comentarios realizados por sus respectivos panelistas.

## ***Minería, canon y crecimiento económico en las regiones del Perú***

La primera ponencia estuvo a cargo del economista Gonzalo Neyra, investigador de la Universidad Católica de Santa María, quien presentó los resultados preliminares de la investigación “*Minería, canon y crecimiento económico en las regiones del Perú*”.

En el Perú los recursos naturales están tomando cada vez más importancia en su economía por el enorme stock de riqueza natural y los crecientes flujos de inversión en el sector. En ese contexto, el debate sobre el rol de las actividades extractivas en el desarrollo y crecimiento de las regiones productoras están ocupando un lugar cada vez más importante en el debate público. En los últimos diez años (2001-2011), los flujos de canon y regalías hacia los Gobiernos Regionales y Locales se han incrementado más de cien veces, pasando de 81 millones en 2001 a

1/ Realizada el 21 de noviembre de 2012, co organizada con el IEP.

más de 8.1 mil millones de soles en el año 2011. Sin embargo, existen conflictos sociales y una sensación de malestar en las regiones productoras y en aquellas donde se pretende iniciar nuevas explotaciones. Estos conflictos, al margen de la cuestión ambiental, en alguna medida sugieren que las actividades extractivas no estarían generando crecimiento y oportunidades para la población de la región.

En ese contexto, el objetivo de la investigación intenta arrojar luz sobre si las regiones extractivas en el Perú están atrapadas en la llamada maldición de los recursos naturales, analizando el efecto real de la actividad extractiva en el desempeño económico regional en la última década e identificando los canales de transmisión.

El investigador sugirió algunas posibles causas por las que el canon no mejoraría la calidad de vida de la región extractiva, entre ellas: la lenta ejecución de los proyectos, la falta de capacidades del Gobierno Local, la desarticulación de inversiones dentro de un mismo territorio, la falta de rendición de cuentas, el gasto clientelista, la atomización de inversiones, entre otros. De acuerdo a la evidencia internacional, la literatura revisada muestra que los países que tienen recursos y no han logrado mejoras en su bienestar, tienen fallas institucionales y una débil vinculación del sector extractivo con otros sectores de la economía.

Para este análisis se hace uso de la metodología de panel de datos, que permite aprovechar la variabilidad temporal y regional para determinar la relación entre la dependencia al sector extractivo y el crecimiento económico. Se consideran 24 departamentos

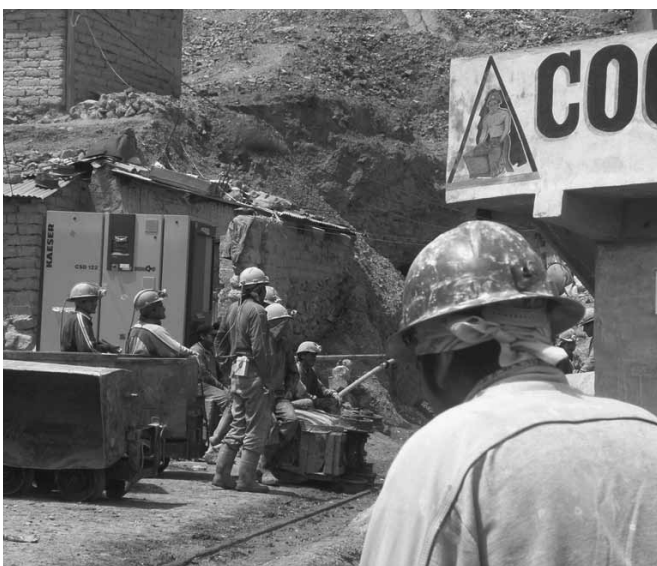
*«algunas posibles causas por las que el canon no mejoraría la calidad de vida de la región extractiva: la lenta ejecución de los proyectos, la falta de capacidades del Gobierno Local, la desarticulación de inversiones dentro de un mismo territorio, la falta de rendición de cuentas, el gasto clientelista, la atomización de inversiones, entre otros»*

y un periodo de 10 años, en el cual se ha dado el boom minero.

Los hallazgos preliminares de la investigación muestran que, en las regiones peruanas, la presencia de industrias extractivas no necesariamente ha limitado el crecimiento regional en la última década; especialmente si se consideran posible canales de transmisión como la inversión privada y el desempeño regional en educación. No se puede concluir que la abundancia de recursos en las regiones esté afectando de manera negativa los niveles de inversión ni el nivel de educación promedio alcanzado por la población. En general, existe evidencia de que regiones con similares niveles de inversión y educación convergen condicionalmente en el tiempo, aunque la velocidad en que lo hacen varía dependiendo de la especificación econométrica utilizada.

Por otro lado, los comentarios de la investigación de Neyra estuvieron a cargo del Dr. Antonio Morales (UNSA), quien señaló que, efectivamente, los beneficios de las industrias extractivas no son visibles en las regiones; sin embargo, afirmó que el no encontrar evidencia al respecto tampoco demuestra lo contrario. Por ejemplo, hoy en día hay zonas de alta actividad minera donde la mortalidad infantil se ha mantenido invariable en los últimos años. El comentarista sugirió la consideración de variables como la corrupción y datos cualitativos (encuestas) para enriquecer el estudio. Asimismo, propuso que el estudio evalúe si la existencia de fondos regionales de nivelación contribuye a la disminución de la asimetría de desarrollo en las regiones. Por último, indicó que sería interesante identificar qué políticas públicas influyen para lograr que las industrias extractivas colaboren en el desarrollo local.

Foto CIES



Los beneficios de las industrias extractivas no son visibles en las regiones; sin embargo, afirmó que el no encontrar evidencia al respecto tampoco demuestra lo contrario.

Frente a estos comentarios, Gonzalo Neyra indicó que existe un déficit de información para realizar este tipo de estudios y agregó que estaba interesado en encontrar variables como nivel de corrupción, capacidad institucional e inversión privada por departamento, pero dichos datos no existen a nivel regional. Asimismo, consideró que los llamados fondos soberanos de inversión como propuesta para mejorar la utilización del canon en una perspectiva de beneficios intergeneracionales son pertinentes, siempre que las regiones hayan cubierto la brecha en infraestructura productiva y social. Con respecto a la consideración de la mortalidad infantil, Neyra explicó que esta variable corresponde al Gobierno Central y no al Gobierno Regional (institución objeto de estudio); en este sentido, señaló que el Gobierno Regional necesita de más capacidades y de una visión de largo plazo. Sugirió, además, que una mayor proporción del Canon sea asignado a los Gobiernos Regionales en lugar de los Gobiernos Locales, pues los primeros poseen mayores economías de escala y mejor cobertura en el territorio departamental.

### **Construcción de criterios territoriales en el marco de la Ley de la Consulta Previa**

Luego de la presentación de Gonzalo Neyra, el antropólogo Rafael Barrio de Mendoza, presentó los resultados de su investigación *“Construcción de criterios territoriales de identificación de pueblos indígenas en el marco de la Ley de la Consulta Previa”*.

Rafael Barrio de Mendoza, investigador de GRADE, inició su ponencia explicando que la Ley de la Consulta Previa se desarrolló en el contexto del enfrentamiento del pueblo indígena y el Estado en Bagua en el año 2008. Planteó que un problema importante consiste en el criterio subjetivo para identificar a los pueblos indígenas en la mencionada Ley, pues este criterio plantea la afirmación de la identidad indígena por los miembros que integran el colectivo.

Sin embargo, la identificación y reconocimiento de pueblos indígenas ha implicado, desde siempre, un

*«la Ley de la Consulta Previa se desarrolló en el contexto del enfrentamiento del pueblo indígena y el Estado en Bagua en el año 2008»*



Foto CIES

*La identificación y reconocimiento de pueblos indígenas ha implicado, desde siempre, un reto para las ciencias sociales y la política pública.*

reto para las ciencias sociales y la política pública. Darle sentido legal a una identidad social, que se define en muchos planos y con grandes dificultades, es un reto en el contexto de la aplicación de la Ley de Consulta Previa. La investigación realizada plantea que, atendiendo los criterios expuestos por la Ley, se pueden generar conceptos e indicadores replicables a partir del estudio de la relación de un colectivo con un espacio, al cual llama territorio. Esta relación es ubicable, dada su naturaleza; lo que supone un terreno de verificación prometedor.

La investigación plantea generar conceptos e indicadores de identificación a partir del criterio de la relación del colectivo con el territorio; para ello, Rafael Barrio de Mendoza resalta que, a fin de estudiar la vinculación del colectivo con el espacio histórico y cotidiano, es necesario analizar al territorio en base a tres dimensiones: las prácticas territoriales (cómo la comunidad usa el espacio), discursiva (cómo la comunidad narra su relación con el espacio) y los arreglos institucionales (cómo se generan acuerdos y organizaciones). De esta manera, entendiendo la forma en la que los miembros de las comunidades ocupan y usan su entorno, lo conceptualizan, generan narraciones y elaboran memorias sobre su relación con su espacio, y construyen reglas y organizaciones para gestionar las actividades y recursos en su interior, es posible detectar las peculiaridades que diferencian a estos colectivos de otros que identifican como externos.

Para este fin, remarcó que su investigación analiza dos comunidades: la comunidad campesina de Chacán-Cusco y la comunidad nativa de Puerto Azul-

Ucayali. Durante tres semanas de trabajo de campo se llevaron a cabo entrevistas, mapas participativos, talleres grupales y trabajo de archivo en los colectivos señalados. Los hallazgos encontrados constatan que, al desplegar estas dimensiones territoriales, estos colectivos muestran condiciones de vulnerabilidad, subordinación y diferenciación cultural. A partir de esto, se propone una serie de nueve indicadores versátiles que den cuenta de la condición “indígena” de un territorio, y exponen los criterios de política pública para emplear estos indicadores en la identificación de pueblos indígenas.

Destacó que las costumbres y las prácticas de ambas comunidades tuvieron que adaptarse, modificarse o eliminarse frente a la injerencia histórica estatal provocada por el establecimiento de haciendas y/o la llegada de colonos. En ambos casos, los colectivos estuvieron subordinados a una relación asimétrica con los actores externos.

Finalmente, Barrio de Mendoza propuso cruzar los tres criterios territoriales con los tres rasgos expuestos y así generar nueve indicadores de identificación de pueblos indígenas, proponiendo como equipo de trabajo a un grupo de peritos sociales, abogados y geógrafos.

Seguidamente, María Isabel Remy, investigadora del IEP, destacó la importancia del estudio para contribuir en la tarea de prevención de conflictos sociales y llevar desarrollo inclusivo a estos colectivos heterogéneos sobre los cuales trata la investigación. Asimismo, consideró que el estudio asume al territorio como algo limitado, cuando la concepción indígena no reconoce un límite claro. ¿Cómo atender esta diferencia de concepciones? Remy recalcó que todos los pueblos experimentan cambios técnicos debido a factores externos. Además, la comentarista cuestionó que los indicadores propuestos solo identifiquen a los colectivos de acuerdo a lo que han

*«es necesario analizar al territorio en base a tres dimensiones: las prácticas territoriales (cómo la comunidad usa el espacio), discursiva (cómo la comunidad narra su relación con el espacio) y los arreglos institucionales (cómo se generan acuerdos y organizaciones)»*



Foto CIES

*La protección de la flora, fauna y diversidad biológica, necesariamente impone restricciones sobre las actividades económicas que pueden desarrollarse dentro y en los alrededores de las ANP.*

perdido (la necesidad de derecho) y no a los sujetos de derecho. Por último, se mostró en desacuerdo con la elección de peritos para la realización del trabajo.

En respuesta a los comentarios expresados por Remy, Barrio de Mendoza aclaró que la investigación realizada se ciñe a Ley de la Consulta Previa, no se trata de un juicio de valor y se centra en el territorio, más no en identidades. Ante el cuestionamiento sobre los indicadores, aclaró que estos se elaboraron por petición de parte de los colectivos, pues en la actualidad tienen dificultades dado que manejan otro criterio lingüístico. Con respecto a la apreciación de que los indicadores surgen en situaciones de asimetría, el investigador consideró que estos colectivos arrastran consigo una historia de carencias y que generar un derecho es para retribuir dicha pérdida. Finalmente, frente la pregunta de un participante respecto a desde qué momento se debe considerar la historia del colectivo, el expositor contestó que debe ser a partir de hechos significativos y trabajados con la comunidad.

## **Áreas naturales protegidas en el Perú**

La última ponencia estuvo a cargo de Ramón Díaz, investigador del IEP, quien presentó los resultados de su investigación: “Áreas naturales protegidas en el Perú: efectos sobre la deforestación y su relación con el bienestar de la población amazónica”.

El establecimiento de áreas naturales protegidas (ANP) es uno de los principales mecanismos de política para proteger y mantener la existencia de diversos tipos de diversidad natural y evitar la extinción

*«El establecimiento de ANP es uno de los principales mecanismos de política para proteger y mantener la existencia de diversos tipos de diversidad natural y evitar la extinción de especies de flora, fauna y diversidad biológica»*

de especies de flora, fauna y diversidad biológica. En la actualidad las ANP cubren más del 10% de la superficie del planeta. En el caso peruano, en 1997 se promulga la Ley 26834, "Ley de Áreas Naturales Protegidas", y se reglamenta en el 2001. A la fecha existen más de 70 ANP de administración nacional.

La protección de la flora, fauna y diversidad biológica, necesariamente impone restricciones sobre las actividades económicas que pueden desarrollarse dentro y en los alrededores de las ANP. Sin embargo, el objetivo de las políticas de establecimiento de áreas protegidas es lograr tener un balance entre bienestar social y conservación del medio ambiente. Se busca una situación en la que se beneficien tanto las comunidades locales de la implementación de este tipo de políticas como la sociedad peruana en general, al contar con recursos naturales en el futuro. No obstante, para determinar si la situación a la que inducen dichas políticas es adecuada o no, es necesario medir adecuadamente y aproximar cuidadosamente cuáles son los resultados o impactos que han generado dichas políticas.

De esta manera, el objetivo del estudio de Díaz y Miranda consistió en estudiar y aproximar cuál es el impacto de las áreas protegidas establecidas en el Perú, específicamente en la deforestación de la Amazonía, así como en variables que aproximan el bienestar (pobreza e ingreso). Cabe resaltar, sin embargo, según explicó Díaz en el evento, que el título del estudio es muy ambicioso, dado que no se han obtenido los resultados deseados debido a la actual limitación de datos disponibles.

Señaló que la bibliografía internacional muestra que las ANP tienen efectos positivos en la reducción de la deforestación; no obstante, los resultados son mixtos en lo que se refiere al bienestar del poblador aledaño. Los hogares que habitan dentro de la zona de amortiguamiento de las ANP tendrían menores niveles de ingresos y gastos que otros hogares similares, sólo por el hecho de habitar en zonas en donde

las actividades económicas desarrolladas deben ser compatibles con la conservación del ANP. Sin embargo, los resultados no son concluyentes ante otras definiciones de zonas de influencia. En el caso del efecto del establecimiento de ANP sobre la deforestación, la evidencia es más concluyente. Una vez que se controlan los efectos de localización y geográficos que caracterizan a las ANP, la tasa de deforestación estimada es menor en cerca de 40% para las zonas bajo la categoría de ANP.

El expositor explicó que se empleó una metodología de emparejamiento, que consiste en reconstruir estadísticamente una zona comparable a las ANP, de manera que constituya un escenario para entender qué habría sucedido si es que no hubiera existido un ANP. Indicó que se trabajaron con datos de la ENAHO 2007-2009, con el mapa de deforestación del año 2000, mapas de ANP y zonas de amortiguamiento, entre otras fuentes. Asimismo, el experto explicó que la información de mapa forestal de 1995 no era confiable y por ello no se utilizó, lo cual redujo la capacidad de hacer una comparación a lo largo del tiempo.

De esta manera, el ponente concluyó que el estudio brinda evidencia que las ANP contribuyeron a la reducción de la deforestación en el año 2000. No obstante, la evidencia no es concluyente en el caso del bienestar de las comunidades aledañas. Se encuentra débil evidencia con respecto a que el establecimiento de las ANP habría reducido el bienestar de la población en la zona de amortiguamiento.

Posteriormente, finalizada la presentación de Díaz, la Dra. Roxana Barrantes, directora del IEP, indicó



Foto CIES

*Los hogares que habitan dentro de la zona de amortiguamiento de las ANP tendrían menores niveles de ingresos y gastos que otros hogares similares, sólo por el hecho de habitar en zonas en donde las actividades económicas desarrolladas deben ser compatibles con la conservación del ANP.*

*«Los hogares que habitan dentro de la zona de amortiguamiento de las ANP tendrían menores niveles de ingresos y gastos que otros hogares similares, solo por el hecho de habitar en zonas en donde las actividades económicas desarrolladas deben ser compatibles con la conservación del ANP»*

que el estudio puede ser una fuerte herramienta de política pues si la población aledaña ha disminuido su bienestar, esto significa que se necesita política social en las zonas de amortiguamiento. Sugirió considerar el uso del plan de manejo de cada ANP y preguntó por qué en el estudio se han descontado las donaciones, pues “sin ANP, no se darían dichas transferencias”. Asimismo, Barrantes llamó la atención sobre los problemas de disponibilidad de

información en el Perú, por lo que planteó que se evalúe qué es lo que hacen los países de ingresos medios como el Perú con su información.

En respuesta a los comentarios de la Dra. Barrantes y algunas preguntas del público, Díaz comentó que los resultados del estudio son tan sólidos como los insumos del mismo; sin embargo, una vez estén disponibles los datos del mapa forestal 2009, se podrá evaluar el cambio en el tiempo de la deforestación y el bienestar. Además, puntualizó que las donaciones no fueron consideradas porque únicamente se querían evaluar los ingresos autónomos. Además, explicó que el análisis tiene un nivel agregado, y que por ello no se conceptualizó cada ANP en base a sus planes de manejo. Finalmente, frente a la inquietud de un participante acerca de la posibilidad de incluir indicadores subjetivos, Díaz concluyó la mesa respondiendo que no fueron incluidos porque no permitirían emplear la metodología de emparejamiento.