

# Bonanza minera, conflictos y salidas institucionales a nivel local

José Carlos Orihuela<sup>1/</sup>



Jonas Hulbens

*Existe una fuerte correlación entre conflictividad social y la presencia de minería en un distrito, sea pasada, presente o futura.*

**¿Existe una “maldición de los recursos” mineros a nivel local en el Perú? ¿Es posible escapar de esa maldición construyendo buenas instituciones? Estas son las preguntas que busca responder el presente artículo para contribuir a un mejor entendimiento de los conflictos socioambientales mineros y las posibles salidas institucionales para resolverlos.**

La “maldición de los recursos” es un concepto de la economía política que alude a los problemas asociados a la abundancia de recursos naturales, desde el desarrollo con bajas tasas de crecimiento hasta el desarrollo con altas tasas de conflicto (Sachs y Warner 1995, Ross 1999, Humphreys *et al.* 2007, Lederman y Maloney 2006). El nivel local (o subnacional) de dicha maldición ha sido bastante

menos atendido por la comunidad académica, más centrada en el nivel país. Sin embargo, existe un nuevo y creciente interés en los estudios del desarrollo económico por construir una perspectiva subnacional sobre tal maldición.

Responder a las preguntas formuladas inicialmente no es una tarea sencilla. A nuestro entender, la calidad del cambio institucional está

<sup>1/</sup> José Carlos Orihuela es miembro del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Este artículo es una versión resumida del informe “Escapando de la maldición de los recursos local: conflictos socioambientales y salidas institucionales”, desarrollado en el marco del XV Concurso Anual de Investigación 2013 del CIES – IDRC – DFTAD – Fundación Manuel J. Bustamante de la Fuente. La investigación econométrica fue realizada en colaboración con César Huaroto (Departamento de Economía de la PUCP) y el estudio de caso de Espinar con Maritza Paredes (Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP). Ambos colaboraron en el desarrollo del presente artículo.

fuertemente mediada por la secuencia en la que interactúan el *boom* extractivo y el desarrollo institucional a lo largo del proceso histórico (Paredes 2013). En particular, las posibilidades para un buen desarrollo institucional se reducen cuando la bonanza minera encuentra pobreza institucional.

### **Metodología**

El análisis cuantitativo desarrollado en la investigación que da origen a este artículo no alcanza para entender el cambio de equilibrios institucionales, por eso la inclusión del estudio de caso de Espinar para complementar lo aprendido del análisis cuantitativo. Así, la investigación se basa en una estrategia multimetodológica: el análisis econométrico para determinar si existe una “maldición de los recursos local”, y el análisis cualitativo del caso de Espinar (Tintaya) para evaluar si es factible hablar de “buenas instituciones” como respuesta a la maldición, y entender cómo estas buenas instituciones —de existir— se construyen en el tiempo.

De esta manera, la investigación propone un diálogo entre la evidencia cuantitativa y la cualitativa sobre la maldición de los recursos. El instrumental econométrico permite mostrar una fotografía sobre la asociación existente entre la minería y las diversas dimensiones del desarrollo, mientras que el instrumental cualitativo posibilita adentrarnos en los procesos de construcción de nueva institucionalidad, como reglas de juego y capaci-

---

¿Existe evidencia cuantitativa de una maldición de los recursos local en el Perú? La respuesta es afirmativa porque no se percibe una mejora diferenciada en los indicadores de bienestar económico entre distritos mineros y no mineros.

---

dad organizativa para la gobernanza del desarrollo minero.

El país cuenta con una amplia gama de investigaciones que afirman que las instituciones son sumamente relevantes para la solución de los conflictos socioambientales o la mejora de ciertas dimensiones del desarrollo basado en recursos, como la desigualdad y las condiciones ambientales. Bebbington (2013), por ejemplo, argumenta que el conflicto es una oportunidad para el desarrollo institucional positivo. Entre los ejemplos emblemáticos, De Echave *et al.* (2009) encuentran que Tintaya es el caso más interesante de desarrollo institucional para el manejo del conflicto.

El aporte del componente cualitativo de nuestra investigación consiste en rastrear históricamente la posible construcción de gobernanza ambiental en Espinar como respuesta al conflicto minero asociado a Tintaya, que tiene ya quince años de evolución. Más que defenderla como tesis, evaluamos la hipótesis de que el conflicto socioambiental produce nueva institucionalidad.

Entonces, ¿existe evidencia cuantitativa de una maldición de los recursos local en el Perú? La respuesta es afirmativa porque no encontramos evidencia de mejora diferenciada en los indicadores de bienestar económico entre distritos mineros (con pasado, presente o futuro minero identificable) y no mineros, mientras identificamos una clara asociación entre minería y conflicto. Al respecto, la información del último Censo Agrario (2012) muestra que la percepción sobre contaminación y escasez de agua es mayor en los distritos mineros.

El resultado econométrico más claro de esta investigación es la fuerte correlación entre conflictividad social (cualquiera de sus definiciones) 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.

---

Las posibilidades para un buen desarrollo institucional se reducen cuando la bonanza minera encuentra pobreza institucional.

---

Específicamente, la mayor conflictividad ocurre cuando el distrito tiene al mismo tiempo un presente, un pasado y un futuro minero, lo que evidencia que el tipo de minería importa. Nada que no nos dijera la intuición, pero el aporte del método econométrico está en proveer los números y la validez estadística.

### **Salidas institucionales y maldición de los recursos**

¿Existe evidencia cualitativa de la construcción de salidas institucionales a la maldición de los recursos? En el caso de Espinar sí, aunque el resultado es precario, poco sistemático y escasamente institucionalizado, sea por medios estatales o sociales. En nuestro rastreo de la construcción de la gobernanza ambiental participativa en la zona estudiada, hemos identificado tres períodos que corresponden a tres procesos distintos de monitoreo ambiental, encontrando que la participación es un elemento constitutivo de la gobernanza ambiental en construcción, tanto en la regulación formal producida como en el discurso de los actores involucrados.

■ **PRIMERA EXPERIENCIA. Mesa de Diálogo Tintaya-Comunidades, 2002-2011: “Queremos el diálogo directo con la empresa”**

En respuesta a la fuerte movilización del 5 de septiembre del 2000, se instala en el 2002 la Mesa de Diálogo Tintaya-Comunidades (MDTC), la primera iniciativa de su tipo en el Perú. Gracias a la intermediación de actores



Espinar constituye una de las pocas experiencias de nueva gobernanza ambiental en contextos mineros.

internacionales como la ONG Oxfam, la empresa minera, en ese entonces BHP Billiton, accede a sentarse en una mesa de diálogo y negociar con la población afectada.

CooperAcción fue una organización clave, pues hizo posible la "vigilancia ambiental comunal". Con financiamiento de Oxfam, esta ONG peruana destacó a una especialista para la gestión de esta actividad. La experiencia ha sido recientemente sistematizada.<sup>2/</sup>

Hacia el 2011, la MDTC había logrado establecer elementos valiosos para una nueva gobernanza ambiental, como el protocolo de participación. Además, había efectuado tres monitoreos participativos con la ayuda de actores decisivos como Oxfam (fuente de financiamiento) y CooperAcción (fuente de expertos). Sin embargo, una vez producido el cambio de propietarios en la empresa (la nueva propietaria es Xstrata), y con una nueva administración en la municipalidad provincial que no dio impulso a la MDTC, los resultados fueron insatisfactorios.

#### ■ SEGUNDA EXPERIENCIA. Estudio de la Vicaría, 2011: "Queremos nuestro propio informe"

En el segundo proceso de vigilancia ambiental participativa, la organización civil clave pasa a ser la Vicaría de la Solidaridad de Sicuani. Su "Monitoreo ambiental participativo en la provincia de Espinar: elaboración de una línea de base en el ámbito del Proyecto Xstrata Tintaya" aparece en respuesta a una reacción de las organizaciones de base en coordinación con el Municipio Provincial de Espinar para contrarrestar la falta de información y participación del gobierno central y la empresa.

Iniciada la nueva gestión de Óscar Mollohuanca como alcalde de Espinar en el 2011, entonces en romance con el movimiento social local (su agenda política estaba respaldada por las organizaciones sociales como el Frente Único de Defensa de los Intereses de Espinar, la Federación Unificada de Campesinos de Espinar y la Asociación de Urbanizaciones Populares

y Pueblos Jóvenes de Espinar (FUDIE, FUCAE y AUPE, respectivamente), la Vicaría de la Solidaridad de Sicuani realiza una evaluación ambiental que confirma la existencia de contaminación en diversos puntos. Ante la negativa del gobierno central y la empresa a aceptar los resultados, los nuevos líderes de la Iglesia católica local instaron a los profesionales de la Vicaría a no difundir el informe. Los abogados activistas de la Vicaría cumplieron la orden a medias: si bien no se repartieron formalmente copias escritas, el informe fue hecho público en un evento abierto con la población local.

#### ■ TERCERA EXPERIENCIA. Mesa de Diálogo 2012-2016: "Queremos diálogo tripartito"

La Mesa de Diálogo (MD) del 2012 fue producto directo de la movilización violenta de la población en mayo del mismo año. Funcionarios de la

2/ Véase Chávez (2013).

Presidencia del Consejo de Ministros viajaron a Espinar para establecer este espacio el 10 de julio y así detener las protestas. La MD estaba conformada por tres mesas: la Mesa Ambiental, la Mesa de Responsabilidad Social y la Mesa de Producción y Desarrollo. Originalmente estaba prevista para durar 120 días pero se alargó a 17 meses, aprobando su Informe Final en diciembre del 2013.

La Mesa Ambiental tuvo una existencia de siete meses y fue liderada por el Ministerio del Ambiente. Produjo el Monitoreo Sanitario Ambiental Participativo, que fue realizado a finales del 2012. Los primeros resultados del monitoreo fueron presentados en febrero del 2013, aprobándose su informe en junio del mismo año.

## Conclusiones

La investigación se planteó el reto de utilizar una metodología mixta para discutir la maldición de los recursos a nivel local y las posibilidades del cambio institucional positivo. Los hallazgos del componente cuantitativo abonan la tesis de la existencia de una maldición local de los recursos. Resumiendo, sostenemos que los beneficios macroeconómicos de la minería no chorrean en forma significativa a los pequeños agricultores, mientras que los costos microeconómicos y micropolíticos los pagan los distritos con mayor presencia minera.

Al explorar los beneficios, no encontramos evidencia de mejoras en el bienestar de las familias agricultoras, y al hacer lo propio con los costos, hallamos evidencia de malestar ambiental por el incremento del porcentaje de agricultores que señalan que el agua de riego está contaminada con relaves mineros y de aquellos que afirman que no cultivaron alguna parcela por falta de agua. Asimismo, el malestar ambiental es respuesta a una significativa presencia de conflictos en los distritos mineros. La minería genera mayor conflictividad social cuando interactúan la producción minera, el

crecimiento de las concesiones y la presencia de vieja minería. En otras palabras, es importante cómo se relaciona la minería con la localidad: a mayor relación, mayor conflictividad.

Los resultados del componente cualitativo de la investigación ilustran que el conflicto socioambiental podría ser, en el mejor de los casos, condición necesaria pero no suficiente para la construcción de buena gobernanza ambiental. Las salidas institucionales que surgen en ese contexto —las mesas de diálogo, el Convenio Marco y su Comisión Ambiental, la vigilancia ambiental comunal o la Gerencia Ambiental del Municipio Provincial de Espinar— no se consolidan en formas efectivas y legitimadas de gobernanza. Al cierre de nuestra investigación, por ejemplo, recibimos la noticia de la renuncia del gerente ambiental del municipio de Espinar (mayo 2014). Más aún, la propia construcción de salidas institucionales se desacredita cuando la frágil institucionalidad no logra respuestas efectivas. El malestar ambiental se reproduce porque no se desarrolla una institucionalidad que responda a los daños y temores que afectan a la población. Tal situación se nutre del más amplio malestar político con la minería: malestar político que va desde problemas con la ejecución poco participativa del Convenio Marco, hasta la injerencia que se adjudica a la minería en las campañas electorales, el control de medios de comunicación local y la cooptación de líderes sociales. Sin embargo, a pesar de todos los reparos expuestos, Espinar constituye una de las pocas experiencias de nueva gobernanza ambiental en contextos mineros de la que tenemos noticias.

Entonces, ¿hemos demostrado que existe una maldición de los recursos local y que no hay posibilidad de escapar de las trampas institucionales establecidas por el desarrollo basado en recursos? No argumentamos tanto, pero sí observamos un desarrollo microeconómico insatisfactorio y un sendero institucional pernicioso. Los resultados apuntalan la idea de que la minería por sí sola no soluciona

---

La mayor conflictividad ocurre cuando el distrito tiene al mismo tiempo un presente, un pasado y un futuro minero, lo que evidencia que el tipo de minería importa. El aporte del método econométrico está en proveer los números y la validez estadística.

---

los problemas del desarrollo, el local en este caso. Es claro que la minería no es una locomotora de encadenamientos y que los beneficios llegan, cuando lo hacen, por mecanismos redistributivos. Si la minería no es una locomotora para la agricultura (según datos del Censo Agrario) y a la vez produce elevadas expectativas de progreso y grandes temores de contaminación, no resulta difícil entender por qué tanto malestar micro en tiempos de bonanza macro.

## Recomendaciones

A continuación, planteamos una serie de recomendaciones de política divididas en cambios de enfoque y cambios puntuales. Bajo el cambio de enfoque proponemos apostar por otra mirada para el desarrollo minero, una que implica conceptualizar el desarrollo basado en los recursos mineros como un sendero de grandes desafíos y oportunidades (véase un resumen en el cuadro). El piloto automático del crecimiento no sirve aquí (Thorp et al. 2012, Orihuela 2013).

Para enfrentar los desafíos del desarrollo basado en las industrias extractivas, proponemos un conjunto de principios de política. Estos principios pueden tener distintas formas de implementación, como muestra la columna sobre experiencias internacionales de políticas públicas.

Los cambios puntuales refieren de manera más directa al ámbito de esta investigación. El Estado es el gran actor

## Desafíos de la gestión del desarrollo basado en recursos extractivos y propuestas

Desafíos	Principios de política	Experiencias internacionales de políticas públicas	Entidades del Estado potencialmente involucradas en la gestión de políticas
Gestión macroeconómica	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definir un horizonte de largo plazo para la política macroeconómica.</li> <li>Ahorrar cuando los precios internacionales son altos, gastar cuando son bajos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fondos de estabilización fiscal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)</li> <li>Gobiernos regionales</li> </ul>
Gestión microeconómica	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definir un horizonte de largo plazo para la política microeconómica.</li> <li>Fomentar eslabonamientos y diversificación productiva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fondos para el desarrollo económico local</li> <li>Políticas para impulsar cadenas productivas y la competitividad regional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>MEF</li> <li>Ministerio de la Producción</li> <li>Corporaciones / Banca de fomento</li> <li>Gobiernos regionales</li> </ul>
Sostenibilidad del crecimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollar ventajas comparativas dinámicas.</li> <li>Invertir la renta minera en nuevas formas de capital.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regalías</li> <li>Fondos para la innovación y el emprendedurismo</li> <li>Fondos para la educación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>MEF</li> <li>Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)</li> <li>Gobiernos regionales</li> </ul>
Calidad de la democracia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollar la división de poderes del Estado.</li> <li>Promover la transparencia y rendición de cuentas.</li> <li>Promover la participación ciudadana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transparencia y veeduría a industrias extractivas y el uso de la renta minera</li> <li>Fortalecimiento del Poder Judicial</li> <li>Legislación y regulación del derecho a la consulta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poder Legislativo</li> <li>Poder Judicial</li> <li>Defensoría del Pueblo</li> <li>Contraloría General de la República</li> <li>Gobiernos regionales y municipales</li> </ul>
Calidad y justicia ambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>El crecimiento nacional no debe darse a costa del perjuicio local.</li> <li>El crecimiento no debe darse a costa del ambiente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Políticas y programas de ordenamiento territorial</li> <li>Fondos de compensación ambiental</li> <li>Juzgados especializados en derechos de tierra y medio ambiente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministerio del Ambiente</li> <li>Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)</li> <li>Gobiernos regionales y municipales</li> </ul>
Armonía social o manejo del conflicto	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos y territorio deben gestionarse de manera integral.</li> <li>El conflicto también es oportunidad.</li> <li>Promover oportunidades de desarrollo para todos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Políticas y programas de ordenamiento territorial</li> <li>Espacios de encuentro y colaboración entre Estado, industria y sociedad</li> <li>Fortalecimiento del sistema regulatorio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Defensoría del Pueblo</li> <li>Ministerio del Interior</li> <li>Presidencia del Consejo de Ministros</li> <li>Gobiernos regionales y municipales</li> </ul>

Fuente: Adaptado de Orihuela y Paredes (2014).

ausente o fallido en nuestra historia de conflicto y construcción de gobernanza ambiental. Este no solo debe cumplir con sus funciones ambientales legalmente establecidas, sino también transparentarlas si es que pretende ganar legitimidad pública como ente regulador autónomo de los intereses mineros. Para ello, recomendamos las siguientes políticas puntuales:

1. Invertir en el desarrollo de capacidades regulatorias básicas en los niveles regional y municipal. En particular, invertir en el fortalecimiento institucional de la Gerencia Ambiental del Municipio de Espinar, que podría convertirse en un precedente importante para desarrollos institucionales futuros. El gobierno central, que es el principal interesado en la

promoción de la minería, debería contribuir significativamente en este esfuerzo, contrariamente a lo hecho en las dos últimas décadas.

2. Transparentar la información de seguimiento regulatorio ambiental de las industrias extractivas. En particular, cada entidad que realiza algún tipo de



La minería no es una locomotora de encadenamientos y genera altas expectativas de progreso y temores ambientales por su impacto en la disponibilidad y calidad del recurso hídrico.

monitoreo de la calidad del agua, aire y suelos, y su impacto en la salud humana, debería presentar la información producida a la población en los portales web institucionales de los gobiernos central y locales.

3. Construir un sistema de información ambiental de la minería actual, presente y futura de los

---

Los beneficios macroeconómicos de la minería no chorrean en forma significativa a los pequeños agricultores, mientras que los costos microeconómicos y micropolíticos los pagan los distritos con mayor presencia minera.

---

distritos mineros a cargo del OEFA. Este sistema debería estar a disposición de todos los ciudadanos sin necesidad de realizar trámites burocráticos.

#### Bibliografía

- Bebbington, A. (2013). *Industrias extractivas, conflicto social y dinámicas institucionales en la región andina*. Lima: IEP, CEPES, GPC.
- Chávez, M. (2013). *Análisis de los monitoreos ambientales realizados en zonas de influencia de las operaciones mineras de la Unidad Minera Tintaya*. Lima: Oxfam.
- De Echave, J.; A. Diez, L. Huber, B. Revesz, X. Lanata, M. Tanaka (2009). *Minería y conflicto social*. Lima: IEP, CIPCA, CBC, CIES.
- Humphreys, M.; J. Sachs, J. Stiglitz (2007). *Escaping the resource curse*. Nueva York: Columbia University Press.
- Lederman, D. y W. Maloney, editores (2006). *Natural resources: neither curse nor destiny*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Orihuela, J. C. (2013). "How do 'Mineral-States' learn? Path-dependence, networks and policy change in the development of economic institutions". *World Development*, 43(3): 138-148.
- Orihuela, J. C. y M. Paredes (2014). "Balance de la experiencia internacional aplicable al ordenamiento minero de Colombia: los casos de Australia, Chile y Perú". Preparado para el CIDER, Universidad de los Andes.
- Paredes, M. (2013). "Shaping State capacity. A comparative historical analysis of mining dependence in the Andes, 1840-1920s". Tesis de doctorado. Departamento de Desarrollo Internacional, Universidad de Oxford, Reino Unido.
- Ross, M. (1999). "Review: The political economy of the resource curse". *World Politics*, 51(2): 297-322.
- Sachs, J. y A. Warner (1995). "Natural resource abundance and economic growth". National Bureau of Economic Research Working Paper n.º 5398.
- Thorp, R.; S. Battistelli, Y. Guichaoua, J. Orihuela, M. Paredes (2012). *The developmental challenges of mining and oil: lessons from Africa and Latin America*. Nueva York: Palgrave Macmillan.