

## Otros síntomas de la “*enfermedad chola*”.

### **Aportes de las industrias extractivas y el desempeño de la institucionalidad política local.**

César Bedoya G.<sup>1</sup>

En el número anterior de QueHacer<sup>2</sup>, Viale y Monge, llamaban la atención sobre la posible presencia de una “enfermedad chola”, versión nacional de la llamada “enfermedad holandesa”, que consiste en la pérdida de competitividad de otros sectores dada la influencia de otro que ejerce mayor presencia y dinamismo, es el caso de las industrias extractivas en el Perú, en particular la minería, y cómo esta situación se expresa desde a nivel nacional y subnacional. Un síntoma claro de dicha afección se viene reflejando, entre otras formas, en los mercados laborales locales, tanto en la escasez de mano de obra como en el escalamiento de los jornales, en detrimento de otras actividades como la agricultura. En tal sentido, son importantes indagaciones como esta, que buscan dar cuenta que además de las externalidades positivas que puede traer una actividad económica determinada, como la minería, también se configuran externalidades negativas que impactan en distintos niveles y dimensiones, tanto ambientales, sociales, económicas y político institucionales. De hecho, sobre este punto se han avanzado algunos acercamientos importantes a tener en cuenta y buscaremos dar cuenta de ellos.

---

<sup>1</sup> Sociólogo. Profesor de la Facultad de Artes y Ciencias de la Comunicación en la PUCP. Consultor asociado de ProDiálogo.

<sup>2</sup> Claudia Viale y Carlos Monge “La enfermedad chola”. QueHacer No.185. Enero-marzo 2012. Lima. Desco.

En un sugerente ensayo, Cecilia Perla<sup>3</sup>, analiza cómo las empresas extractivas han comenzado a constituirse en agentes provisoros de bienes y servicios públicos en los últimos años, ofertando asistencia técnica y capital de trabajo para proyectos productivos, en la construcción de infraestructura, además de solventar distintos servicios de carácter social, en el campo de la salud, educación y otros programas asistenciales. Hasta ahí todo va bien ¿pero todo este despliegue solamente genera impactos positivos?

Fuera de los fondos derivados del canon o las regalías, las empresas extractivas dotan de recursos a través de otros canales: vía apoyos concretos derivados de las negociaciones bilaterales entre las comunidades locales y la empresa, representada por su unidad de relaciones comunitarias, a través de fundaciones o asociaciones civiles financiadas directamente por las empresas, a través de los fondos sociales (antes llamados fondos fideicomisos), que se constituyen como parte del contrato de concesión que la empresa suscribe con el Estado y, en su momento, otra fuente fue el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo, más conocido como el “óbolo voluntario”, puesto en marcha el año 2006 y que hasta el año 2011 habían movilizadado 1,789 millones de soles, involucrando a más de cuarenta empresa mineras.

Siguiendo a Huntington<sup>4</sup>, Perla, considera que es importante separar conceptualmente la idea de desarrollo económico y desarrollo político, aceptando que las sociedades pueden experimentar procesos de inestabilidad política incluso cuando estuvieran experimentando procesos de cambio económico y social. Un ejemplo ilustrativo es el caso peruano si atendemos a la relación entre crecimiento económico sostenido y nivel de conflictividad social, también sostenido y en ascenso.

---

<sup>3</sup> Cecilia Perla “¿Empresas mineras como promotoras del desarrollo?. En: “La iniciación de la política”. Carlos Meléndez y Alberto Vergara (Editores). PUCP. Fondo Editorial. Lima. 2010.

<sup>4</sup> Samuel Huntington “Political development an political decay. World Politics 17. 1965; Political order in changing societies. New Haven. 1968. Yale University Press.

En tal sentido, advierte que si bien la inversión social privada puede generar ventajas económicas para las poblaciones locales, en términos de acceso y calidad de servicios públicos, también se generan nuevos riesgos políticos e institucionales importantes de atender, en la medida que se genera inestabilidad política y erosión de la institucionalidad. Entre algunas de las situaciones identificadas están: la configuración de nuevos grupos de interés que disputan el acceso, control y uso de los recursos generados, debilidad institucional para procesar la nueva movilización social, la inestabilidad generada por las brechas entre expectativas y las capacidades de gestión local de los recursos, la abdicación de funciones como las de regular, recaudar y supervisar, la pérdida de incentivos para generar y recaudar nuevos recursos. Todo ello en un contexto en el que los gobiernos locales, sobre todo rurales<sup>5</sup>, adquieren un nuevo protagonismo en el proceso de desarrollo y democratización en el país, dadas las necesidades insatisfechas y expectativas al nivel en el que operan. Como lo indica Damonte<sup>6</sup>, en otro artículo, la institucionalidad local (a nivel de sociedad civil) se encuentra de pronto desbordada al adquirir nuevas responsabilidades para las que no están preparadas, que en el caso de las organizaciones de base, son producto de largos y complejos procesos de maduración, como es el caso de las organizaciones de productores, rondas campesinas, las distintas organizaciones funcionales y las propias comunidades campesinas.

Tomando en cuenta estas ideas, la agenda de investigación en este campo se debería expandir, no solamente concentrándose en indagar sobre los beneficios macroeconómicos obviamente generados por la actividad extractiva, sino también los beneficios e impactos de distinto tipo, nivel y orden. Por ejemplo, aparentemente siguen vigentes las conclusiones de una investigación desarrollada

---

<sup>5</sup> Javier Torres (et al) "Las bases del gobierno local. Territorio, autonomía y representación en municipalidades rurales. IEP. 2008. Lima.

<sup>6</sup> Gerardo Damonte "El esquivo desarrollo social en las localidades mineras". En: Análisis y propuestas. No.14. Grade. Junio- 2008. Lima.

por Grade y el CIES<sup>7</sup>, en la que algunas de las conclusiones daban cuenta que la presencia minera ha tenido impactos positivos en los ingresos y gastos medios de las familias urbanas de la sierra, más no en las familias rurales, así como que el impacto de la minería en los hogares de la sierra tendría un claro sesgo a favor de los hogares con mayores activos como el nivel de educación del jefe del hogar y, en tal sentido, el dinamismo minero ha tendido a favorecer a grupos específicos de población, pero ha afectado negativamente a los grupos más vulnerables, incrementando la desigualdad en los ingresos. ¿Qué más se ha indagado sobre este tema? ¿Podríamos seguir sosteniendo estas afirmaciones? ¿Se han producido otro tipo de cambios? ¿En qué aspectos?

En el campo político institucional también es importante empezar a conocer más cómo los ingresos generados por la industria extractiva están impactando, tanto ventajosamente como no. Javier Arellano Yaguas<sup>8</sup>, buscando la correlación entre conflictos sociales y desarrollo en las regiones, encuentra, entre otras cosas, distintos tipos de “disputas distributivas” que se expresa en la actual conflictividad social: ahí en donde las comunidades utilizan el conflicto para incrementar su poder de negociación con las compañías en pos de mayores beneficios económicos y mayores oportunidades laborales; en el que aparecen las poblaciones locales y las autoridades subnacionales buscando asegurar el control y uso de los recursos derivados de la actividad extractiva; las poblaciones buscando que se aceleren las transferencias y la ejecución del gasto que pueda beneficiarlas; las autoridades subnacionales usando los conflictos para redirigir la presión sobre el uso de los recursos a otros niveles de gobierno; los gobiernos subnacionales (locales/regionales) entre sí para asegurar uso, manejo y control de los recursos. Así, lo que tenemos es un escenario complejo que precisa ser más estudiado para de ahí poder plantear estrategias y políticas que aborden dicha complejidad.

---

<sup>7</sup> Eduardo Zegarra (et al) “Minería y economía de los hogares de la sierra peruana. Impactos y espacios de conflicto”. Grade/CIES. Documentos de trabajo. No.51. 2007. Lima.

<sup>8</sup> Javier Arellano Yaguas “¿Minería sin fronteras? Conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú. UARM-IEP-PUCP. 2011. Lima

Un reciente ejemplo de lo estudiado por Arellano Yaguas, es el reciente conflicto desplegado en Espinar, Cusco, entre cuyos actores se encuentran el municipio provincial, los municipios distritales y organizaciones de base, planteando, entre otros puntos de agenda el incremento de los aportes de la empresa minera Xstrata, vía el Acuerdo Marco, del 3% de las utilidades a 30%. Según datos del Ministerio de Economía y Finanzas, para el 2012 el canon minero<sup>9</sup> ascendía a 834 millones de soles y la capacidad de gasto del gobierno local, el 2011 fue de 45% y en lo que va del 2012, 17%. Significativos recursos y un determinado escenario institucional que requiere los ajustes necesarios para procesar de manera eficiente y eficaz lo que ya percibe y lo que busca percibir.

Una mirada general que no atiende a los detalles nos puede generar percepciones equivocadas de lo realmente viene pasando en la relación entre los distintos actores alrededor a las actividades extractivas. Podemos derivar miradas simplistas que nos hagan aceptar que, en efecto, la disputa se restringe a los que están a favor (pro) y los que están en contra (anti), con lo que no solamente perdemos perspectiva, sino la oportunidad para impulsar cambios que, en verdad, puedan suscitar transformaciones de largo aliento; por ejemplo, todo el tema de las innovaciones institucionales, el trabajo sobre la gobernanza ambiental y social; entre otros aspectos. Fijémonos nomás en la institucionalidad política local, estrictamente en los gobiernos locales, desde los municipios de centros poblados distritales y provinciales, con qué capacidades cuentan para ser uno de los interlocutores clave en las negociaciones entre empresas mineras y los distintos grupos de interés local, con qué capacidades cuentan para tramitar las expectativas de dichos grupos de interés y procesarlas a través los mecanismos institucionalizados de participación, con qué capacidades para formular iniciativas de desarrollo, generar recursos y gerenciales, entre otros temas.

---

<sup>9</sup> Habría que considerar también los ingresos por regalías mineras, canon gasífero, canon hidroenergético, canon forestal, Foncumún, entre otras fuentes.

Atención especial debería concitar también, todo lo referido a capacidades para el diálogo, las negociaciones complejas multiactor que requieren de marcos de análisis que permitan comprender cabalmente los conflictos suscitados alrededor de la actividad extractiva, metodología de abordaje preventivo o en momentos de escalada o crisis.

Avanzar en el conocimiento de estas múltiples dimensiones nos va permitir prevenir la “enfermedad chola”, saber cuál es la vacuna para prevenirla o los remedios más adecuados para enfrentarla.