

Minería y desarrollo sostenible en el Perú

Fernando Sánchez Albavera*

Es muy oportuno el momento para analizar cuál es el aporte efectivo de la minería al desarrollo sostenible de nuestro país, dado el fuerte grado de conflictividad que existe en algunas operaciones mineras y el surgimiento de grupos antimineros que se oponen, sin mayores argumentos, al desarrollo de una cartera de proyectos de inversión que tiene previsto poner en marcha operaciones por unos 25 mil millones de dólares entre el 2012 y el 2014. El éxito económico de la administración del presidente Ollanta Humala dependerá mucho de que estos proyectos puedan llevarse a cabo.

Quisiera aportar unos elementos de juicio que permitan abrir el debate, proponiendo un marco analítico para poder comprender lo que ha sido el curso del desarrollo minero en nuestro país.

¿Qué significa minería sostenible?

Se entiende que las políticas públicas deberían promover una minería sostenible pero ¿qué significa minería sostenible? El concepto de desarrollo sostenible, acuñado por diversos organismos de las Naciones Unidas, hace referencia a la obtención de logros positivos y simultáneos en crecimiento económico y competitividad; inclusión, equidad y cohesión sociales; y en protección del patrimonio integral de la sociedad, no solamente el patrimonio natural sino también el social y cultural.

El ámbito espacial, y específicamente geográfico, del patrimonio de la sociedad es muy importante. Cuando se desarrolla un proyecto minero en una zona de muy baja productividad agropecuaria (como son generalmente las zonas altoandinas de nuestro país, en las que existe pobreza extrema y, por ende, un bajo índice de desarrollo humano en términos de capacidades para enfrentar los desafíos de un

medio natural que es muy hostil), existe un evidente impacto en el patrimonio social y cultural de las comunidades humanas asentadas de la zona.

Este fenómeno ha sido estudiado por diversas corrientes de las ciencias sociales. Las externalidades del proyecto minero afectan, sin duda, las costumbres y la cultura locales. Se produce una articulación entre lo local y lo global que es profundamente asimétrica. Una actividad de alta tecnología y de gran intensidad de capital, como es la minería, articula estos territorios al mercado mundial generando un fenómeno de "glocalización". Generalmente las poblaciones locales no están en condiciones de incorporarse a las operaciones mineras, que requieren cada vez más de trabajadores especializados, a lo que se suma el hecho que la minería es intensiva en capital pero no en mano de obra. Suele suceder, además, que se pueden afectar las actividades productivas locales o puede ser necesario el desplazamiento o reasentamiento de poblaciones. De allí la importancia de construir relaciones de mutuo beneficio entre las empresas y las comunidades del área de influencia socioambiental del proyecto minero. Solamente habrá armonía en estas relaciones si los pobladores perciben, efectivamente, que la minería es un factor de progreso y no solo de problemas.

Es importante precisar que el concepto de sostenibilidad es relativo y variable en el tiempo y, como ya se ha mencionado, en el espacio geográfico en que se desarrollan las operaciones mineras. La sostenibilidad, como se entendía en el siglo XVIII, en el siglo XIX o en el siglo XX, no es la misma a como se entiende en el siglo XXI. La sostenibilidad es un concepto que va enriqueciéndose, que va evolucionando en el tiempo con el descubrimiento de nuevas tecnologías, de nuevas formas de hacer las cosas, así como con las nuevas preocupaciones y demandas de los seres humanos y sus organizaciones sociales. Hoy día, el tema ambiental es una gran preocupación mundial y está presente en la agenda de todos los gobiernos, de las organizaciones sociales y es un asunto de gran importancia para determinar la viabilidad de un proyecto minero.

Las políticas públicas, que apuntan al desarrollo sostenible, deben ser como éstas se entienden conceptualmente: dinámicas y variables en el tiempo, y tienen que estar en sintonía con los avances de la ciencia y la tecnología pero también con los derechos humanos. La internacionalización de las preocupaciones sobre la protección del patrimonio integral de las sociedades y la mayor conciencia y organización de la sociedad civil respecto de estas cuestiones, planteará cada vez mayores exigencias a las políticas públicas y por ende a los inversionistas mineros.

Las razones de interés público para autorizar la explotación de los recursos mineros, así como las razones de interés privado para llevar a cabo los proyectos de inversión, tienen que sintonizar por tanto con las mayores exigencias que comportará el ejercicio de la ciudadanía. Pero no solamente eso, las entidades

que financian los proyectos mineros exigen y exigirán mayores y mejores estándares de comportamiento ambiental y no están dispuestas a apoyar proyectos que generen convulsión social.

La existencia de buenas relaciones con las comunidades locales es, asimismo, un factor que favorece las transacciones bursátiles. Nadie está dispuesto a comprar acciones de empresas que se ven permanentemente envueltas en conflictos sociales. Si ello ocurre constantemente sus acciones pierden valor.

Los cambios tecnológicos que se empezaron a producir desde los años ochenta del siglo XX han cambiado radicalmente el sentido de las operaciones mineras y particularmente su impacto en el medio ambiente. La minería moderna es una minería a “tajo abierto”, no una minería de socavón, aunque hay muchas en operación. Lo más interesante es que las tecnologías disponibles permiten recuperar los minerales en depósitos de muy baja ley. A veces se cree que las barras de oro están todas bajo tierra y se dice que la minería es una actividad extractiva, como si no tuviera valor agregado. Hay depósitos de oro que tienen leyes por debajo de un gramo de oro por tonelada de tierra que hay que remover. La incorporación de conocimiento y el desarrollo de los procesos metalúrgicos correspondientes ha permitido poner en valor estos depósitos que antes de los años ochenta del siglo pasado no eran atractivos, no se podían explotar, no existían las tecnologías para una movilización de tierra de esa magnitud.

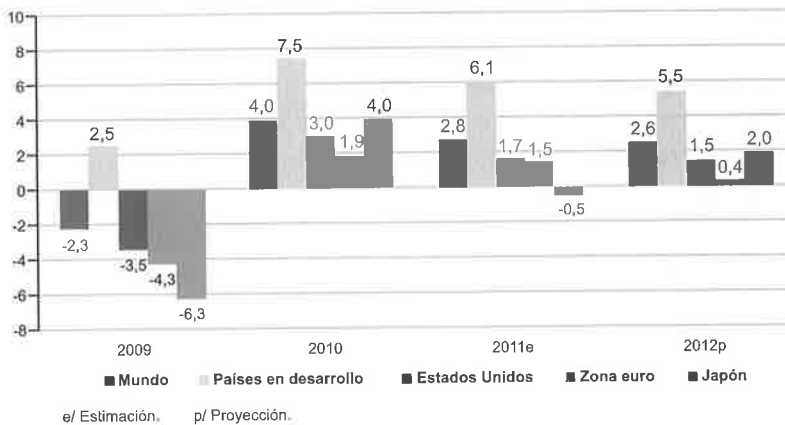
Es esta dinámica la que hace compleja a la minería actual. Las operaciones a “tajo abierto” modifican sustantivamente el paisaje natural, pero ello no quiere decir que éste pierda sus componentes naturales. Estos deben conservarse y el paisaje debe ser restaurado cuando se concluyan las operaciones. A eso apuntan, justamente, las leyes de “cierre de minas” que son cada vez más exigentes con las empresas mineras.

No se puede evaluar la minería de hoy con los ojos del siglo XIX o XX para no ir tan lejos. Sin duda, la minería ha causado muchas veces daños irreparables y existen muchos pasivos ambientales mineros históricos, pero ello no significa que las operaciones del siglo XXI se hagan de la misma forma. No es sostenible una inversión minera que venga a producir un enorme daño ambiental. Ningún banco financia este tipo de proyectos.

La minería sostenible debe producir logros simultáneos y positivos que se expresen en mayor inclusión, equidad y cohesión sociales; mayor y mejor aprovechamiento del patrimonio involucrado; y en nuevas oportunidades para el crecimiento económico y el fortalecimiento de las ventajas competitivas a nivel local, regional y nacional. Todo esto tiene que darse de manera simultánea. No es sostenible un crecimiento económico que destruya el patrimonio de la sociedad ni tampoco se trata de conservarlo y generar pobreza.

Las políticas públicas deben apuntar, en última instancia, a que la minería contribuya a elevar el índice de desarrollo humano, a través de la generación de capacidades que permitan una mejor satisfacción de las necesidades básicas de la población y una mayor incorporación del progreso técnico para el desarrollo local y regional. Este puede promoverse mediante el desarrollo de redes de proveedores de la minería, aunque no solamente con eso, pues también es importante atender la demanda de los trabajadores que se incorporan a la minería, lo que determinará la producción de nuevos bienes y servicios locales y regionales. La minería es intensiva en capital pero la experiencia indica que por cada puesto generado por ella surgen otros cuatro o cinco puestos adicionales en otras actividades.

Tabla 1. Evolución de la economía mundial
Tasas de crecimiento de la economía mundial, 2009-2012
 (En porcentajes)



FUENTE: CEPAL. Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe. Santiago: diciembre de 2011.

Minería e interés público

Las políticas públicas se sustentan en una serie de razones de interés público que van a normar el comportamiento de los inversionistas privados. ¿Cuáles son esas razones de interés público para desarrollar la minería? Responder esto es muy importante para diseñar las políticas públicas. Además, de acuerdo a nuestra Constitución Política el Estado es el soberano y, por tanto, dueño de los recursos mineros y los otorga en concesión de acuerdo a razones de interés público.

La minería no es un fin en sí mismo y los operadores mineros solicitan concesiones porque su interés privado coincide con las razones de interés público. De

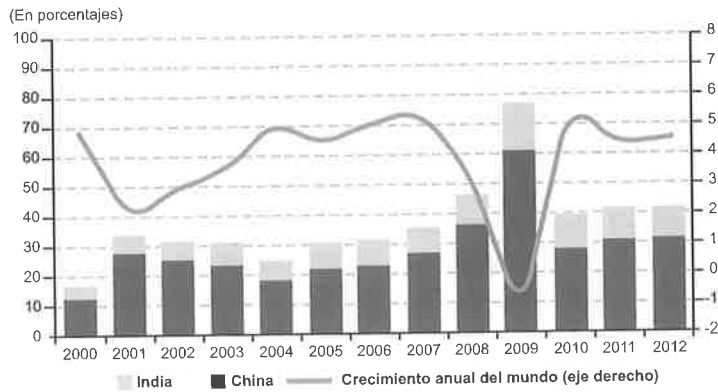
no ser este el caso, la concesión debe anularse ya que el concesionario no está cumpliendo con lo que la ley manda.

El desenvolvimiento previsto que seguirá la economía mundial en las próximas décadas abre grandes oportunidades para una inserción muy dinámica de la minería peruana en ella. Esta es una razón de interés público más que suficiente para promover su desarrollo.

“No estamos solamente en una época de cambios sino en un cambio de época”, dice la CEPAL. Y el cambio de época está marcado por el papel que juegan las llamadas economías emergentes. Si bien es cierto que el crecimiento de la economía mundial se desaceleró en 2011, con respecto al año 2010 (2,8% contra 4,0%), no es menos cierto que las economías emergentes tuvieron un crecimiento del orden del 6% y se espera que este sea un poco mayor al 5% en el 2012 (Tabla 1).

Lo interesante de este “cambio de época” es que las economías emergentes crecerán estimuladas por la expansión de sus mercados internos como consecuencia directa del crecimiento de su población. Se estima que en el decenio de 2010, la población de los países del Asia crecerá en unos 300 millones de habitantes, lo que determinará que dichos países den cuenta de un poco más del 47% de la población mundial. Dicho crecimiento poblacional tendrá un impacto decisivo en la migración del campo a la ciudad, con la consecuente demanda de productos mineros, estrechamente relacionada con el proceso de urbanización, la construcción de infraestructura y con la demanda de bienes de consumo duradero. En este contexto, se estima que dos tercios de la clase media mundial estarán en Asia y en la Cuenca del Pacífico, lo que implicará una mayor demanda de bienes cuya fabricación insumirá productos mineros. Al finalizar el decenio de 2010, los países de Asia deberían dar cuenta del 40% de los gastos mundiales de consumo y se estima que dicho porcentaje será cercano al 60% cuando se inicie el decenio de 2030. Todo esto facilitará una mayor demanda de productos mineros.

Dado el potencial de reservas mineras que tiene el Perú, y por el impulso que deberá tener la minería, nuestro crecimiento, estará estrechamente ligado a la demanda de las economías emergentes, especialmente al consumo de China. Se estima que la demanda por recursos naturales estimulará el crecimiento del comercio entre países en desarrollo, el denominado comercio SUR-SUR. La CEPAL pronostica que dicho comercio superaría al comercio NORTE-NORTE, entre economías desarrolladas, a partir de 2017.

Tabla 2. Contribución de China e India al crecimiento del producto mundial

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, Economic Outlook Database, abril de 2011.

China continuará siendo una de las economías emergentes más dinámicas y la expansión de su mercado interno requerirá cada vez más de productos mineros. China e India liderarán el crecimiento de las economías emergentes. Estos países contribuyeron con un 40%, según estimados de la CEPAL, al crecimiento del producto bruto mundial en 2011 (Tabla 2).

Las tecnologías disponibles, la diversificación de bienes de consumo y el acelerado proceso de urbanización, dado el fuerte crecimiento de la población, han permitido que las economías emergentes puedan duplicar el producto per cápita por primera vez, de modo mucho más rápido de que lo que pudieron hacerlo las economías que hoy son desarrolladas. Mientras que a China e India dicha tarea les tomó, 12 años y 16 años, respectivamente, a los Estados Unidos le demoró 53 años.

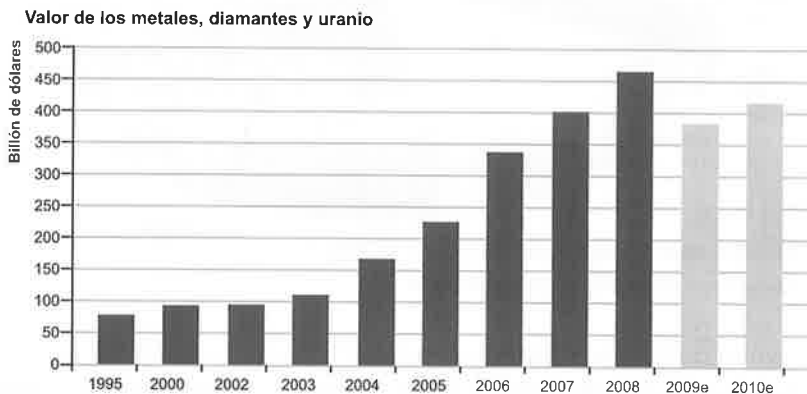
China viene creciendo, desde 1980, a un promedio del orden del 10% al año. Ello se ha traducido en un incremento muy significativo de su consumo per cápita de productos mineros. Las cifras de la CEPAL permiten constatar lo siguiente:

- El consumo per cápita de cobre que era de solo 1,53 kg por habitante en el 2000 fue de 5,54 kg en 2010, similar ya al consumo per cápita que registró Estados Unidos que fue de 5,72 kg por habitante.
- El consumo per cápita de zinc que era de solo 1,11 kg por habitante fue de 3,96 kg en 2010, superior ya al de Estados Unidos que fue solamente de 2,97 kg.
- China ha multiplicado, entre 2000 y 2010, cerca de cuatro veces su consumo per cápita de cobre y zinc, ha casi triplicado su consumo per cápita de estaño, y su consumo per cápita de níquel fue nueve veces mayor en 2010 con respecto al año 2000.

- China que, en el 2000, representaba solamente cerca del 13% del consumo mundial de cobre refinado, al cierre del 2010 daba cuenta de cerca del 39%. En el mismo lapso, su consumo de zinc refinado pasó de 15% a 40% del consumo mundial mientras que el de aluminio subió de 12% a un poco más del 40 por ciento.

China e India son grandes consumidores de oro y su demanda crecerá sustantivamente por el crecimiento de sus clases medias, que incrementarán el consumo de joyería. Ambos países, que consumían unas 600 toneladas anuales en 2002, en 2010 y 2011 más que duplicaron su demanda.

Tabla 3. Valor generado por la minería mundial



Fuente: Raw Materials Group. Estocolmo, 2009

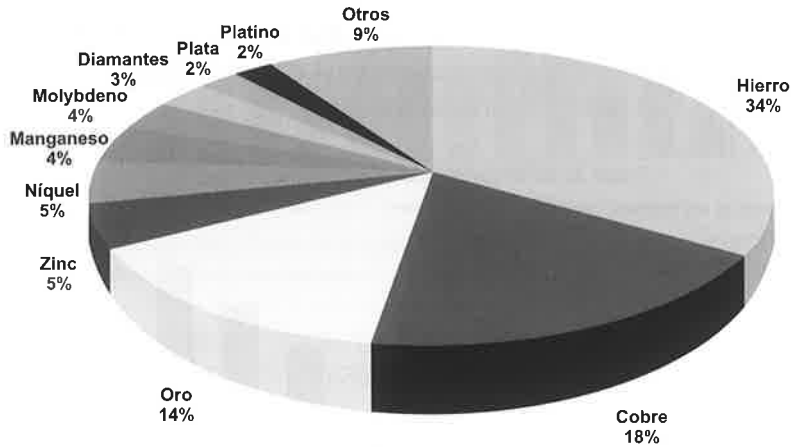
La dinámica de las economías emergentes está cambiando radicalmente el destino de los flujos de la inversión extranjera directa (IED) mundial, según revelan los informes de la CEPAL. Mientras que a inicios del año 2000, solo el 20% de los flujos fue a los países en desarrollo, al cierre de 2010, se orientó el 50%. Sin duda, las buenas oportunidades que surgen, derivadas de la mayor demanda por recursos naturales de las economías emergentes, son un estímulo para la atracción de capitales. Asimismo, China, como gran demandante de productos mineros, ha promovido también la transnacionalización de sus empresas mineras que están realizando importantes inversiones en países como Chile, Perú y Brasil.

Se estima que el mercado mundial de productos mineros es superior a los 400 mil millones de dólares anuales (Tabla 3), monto que se ha multiplicado por cuatro desde el inicio del siglo XXI, lo que se explica por la mayor demanda de las economías emergentes. Los productos que contribuyen con la mayor generación de valor a la producción mundial son cobre, oro y hierro, de gran demanda en

las economías emergentes. Perú registra significativas reservas descubiertas y tiene mucho más por descubrir en estos metales.

Tabla 4. Estructura de la producción minera mundial

2008 total - 463 billones de dólares, metales, diamantes y uranio



Fuente: Raw Materials Group. Estocolmo, 2009

La mayoría de las investigaciones sobre el comportamiento de la economía mundial indican que el dinamismo de las economías emergentes ha inducido a un ciclo largo de crecimiento aunque, ciertamente, con fluctuaciones, derivadas de los desequilibrios financieros que pudieran afectar tanto a estos países como a los países desarrollados.

La mayor demanda de las economías emergentes ha permitido una elevación sustantiva de los precios de los productos primarios, desde inicios del nuevo siglo (Tabla 5). Todo indica que la tendencia a un mayor consumo en dichas economías continuará en lo que resta de esta década y en las siguientes. En este sentido, existen fundadas razones para proyectar que los términos de intercambio continuarán siendo favorables para los países exportadores de minerales (Tabla 6).

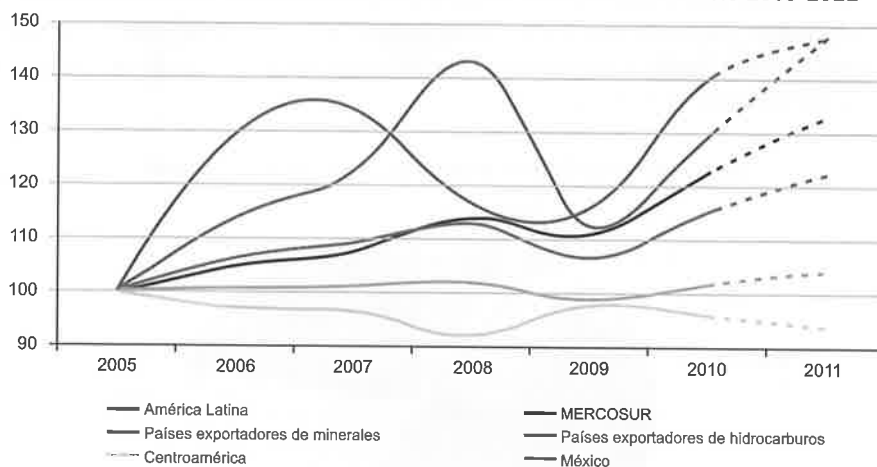
En este contexto, América Latina viene captando un 25% de los presupuestos mundiales de exploración, que en 2011 fueron del orden de los 15 mil millones de dólares. Dentro de estos 3 mil 750 millones de dólares que se orientan a los países latinoamericanos, un 20% se colocó en el Perú, lo que revela como se valoran internacionalmente nuestras ventajas naturales mineras.

Tabla 5. Precios de los principales productos mineros

	Cobre LME (US\$/TM)	Plomo LME (US\$/TM)	Zinc LME (US\$/TM)	Plata Handy&harman (US\$/Oz.Tr.)	Oro London (US\$/Oz.Tr.)	Estaño LME (US\$/TM)
2002	1559,5	452,7	778,7	4,6	310,1	4060,5
2003	1779,1	515,0	827,7	4,9	363,6	4894,9
2004	2865,9	886,5	1047,8	6,7	409,9	8512,7
2005	3678,9	976,5	1381,8	7,3	445,5	7381,9
2006	6722,1	1289,7	3275,3	11,6	604,6	8780,8
2007	7119,4	2580,1	3242,4	13,4	697,4	14538,9
2008	6955,9	2090,7	1874,7	15,0	871,7	18150,1
2009	5148,2	1717,6	1654,6	14,7	973,6	13567,7
2010	7546,0	2151,9	2164,5	20,7	1225,3	20428,7
2011	8820,1	2400,6	2192,5	35,1	1571,5	26094,3

Fuente: London Metall Exchange, Handy & Harman, London Bulton Market Association, BCRP.

Tabla 6. América Latina, evolución de los términos de intercambio 2005-2011



Fuente: CEPAL. Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe. Santiago: diciembre de 2011.

No obstante, dada la conflictividad existente, el Perú ha venido declinando su participación en los gastos mundiales de exploración. En 2011 captó solo el 4% de los presupuestos mundiales, cuando en 2010 registró 5% y en 2009, 7 por ciento.

La cartera mundial de proyectos mineros, según cifras del Raw Materials Group, es de 676 mil millones de dólares. El 32% de la inversión se concentra

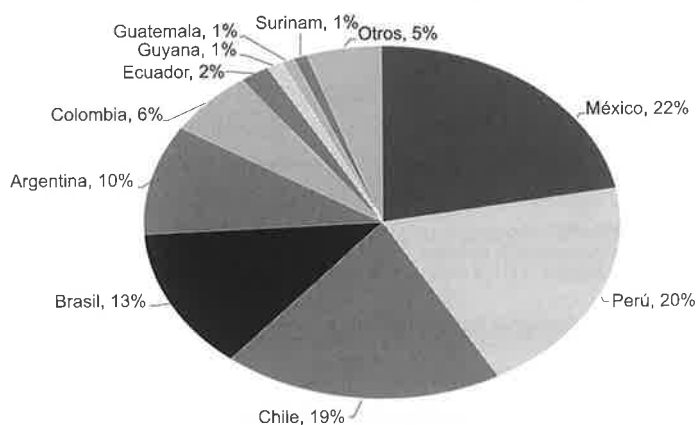
en la explotación de minas de hierro, 26% en cobre y 17% en oro. El Perú está considerado como parte de los países que se encuentran dentro de los “Top Ten” en la inversión minera mundial. Dentro de este grupo se encuentran solo tres países de América Latina: Chile, Brasil y Perú. Nuestro país ocupa el sexto lugar, en importancia, según el volumen de inversión minera que atrae, dentro de los 676 mil millones de dólares que registra el Raw Materials Group. Sin embargo, el Perú capta solamente el 6% de la inversión mundial mientras que Chile y Brasil representan 8% y 7 %, respectivamente.

Los países en desarrollo compiten, vale la pena resaltarlo, con los desarrollados por atraer inversiones mineras y es importante anotar que más del 40% de la cartera mundial incluye proyectos mineros en los países desarrollados.

Existe un contexto internacional que favorece la demanda de productos mineros. Su dinamismo dependerá del comportamiento de las economías emergentes más que de las economías desarrolladas, aunque el cambio tecnológico es dinámico y se irá alterando la intensidad de uso de los insumos mineros dentro de las manufacturas, dado los fenómenos de sustitución por otros materiales o de reducción de los componentes mineros, mediante el rediseño de las manufacturas.

La puesta en operación de nuestro potencial minero dependerá de los costos de exploración y explotación y del margen de operación que permitan los precios internacionales, pero también de la denominada “licencia social” dado el impacto que tiene la explotación minera sobre las comunidades locales y en el patrimonio natural, en especial el hídrico.

Tabla 7. América Latina: destino de la exploración minera



Fuente: Metal Economic Group, 2011

De lo expuesto, surgen una serie de razones de interés público para promover nuestro desarrollo minero, entre las que merece destacar las siguientes:

- La nueva dinámica de la economía mundial abre nuevas oportunidades que hacen posible un mayor aprovechamiento de las ventajas naturales.
- La articulación al mercado mundial permite una inserción dinámica, un mayor desarrollo de la infraestructura y promueve la descentralización económica.
- La tecnología disponible permite que los recursos naturales puedan ser explotados de manera sostenible y que se generen servicios ambientales para evitar o compensar las externalidades.
- La generación de empleo y la mayor provisión de servicios para el desarrollo humano es fundamental para lograr una mayor inclusión social y un mayor desarrollo humano.
- La explotación de recursos naturales permite desarrollar una red de proveedores y esto favorece el desarrollo local y regional.
- El aprovechamiento de las ventajas naturales mineras facilita mayores recursos fiscales a nivel nacional, local y regional.

Tabla 8. Países líderes en la cartera mundial de proyectos mineros, 2011

		Inversión (billones de dólares)	Parte (porcentaje)	Ubicación en 2010
1	Australia	99	15	1
2	Canadá	92	14	2
3	Chile	54	8	4
4	Brasil	46	7	3
5	Rusia	46	7	6
6	Perú	44	6	5
7	Estados Unidos	32	5	8
8	Sudáfrica	25	4	7
9	Filipinas	17	3	9
10	Guinea	16	2	11
	Total	471	71	

Fuente: Raw Materials Group. Estocolmo, 2012 Encuesta de proyectos

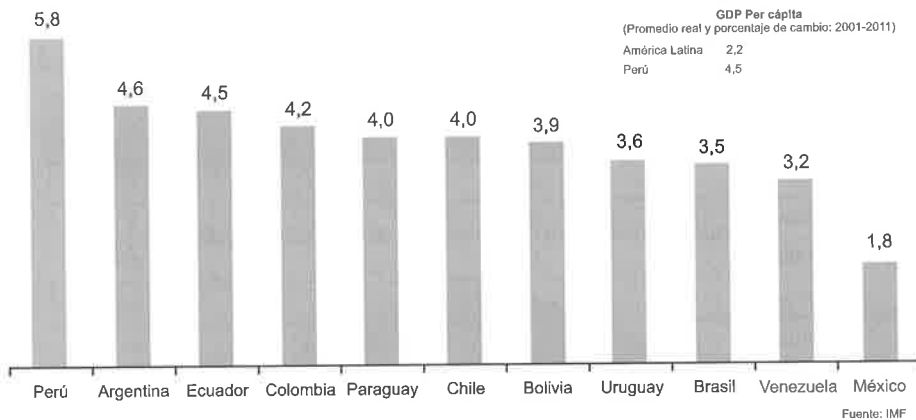
Si estas son razones de interés público más que suficientes para promover el desarrollo de nuestra minería, es importante analizar cual ha sido su aporte al desarrollo sostenible, de acuerdo al marco conceptual expuesto a inicios de este ensayo.

Aporte al crecimiento económico y la competitividad

Los últimos once años permiten constatar que por su diversificada dotación de recursos naturales, y particularmente debido al crecimiento de los precios de los productos mineros, la economía peruana experimentó un importante dinamismo, al registrar una tasa promedio de crecimiento de 5,8%, en el periodo 2001-2011. La tasa de crecimiento de la economía peruana se ubicó entre las seis más altas del mundo y fue la más elevada de América Latina. Ello se explica por la puesta en operación de diversos proyectos mineros y por el significativo mejoramiento que experimentaron los términos de intercambio, en lo que va del siglo XXI, dado el auge de la demanda de recursos naturales en las economías emergentes, particularmente en China, que se ha convertido en un importante socio comercial del Perú.

Tabla 9. Dinamismo de la economía peruana 2001-2011

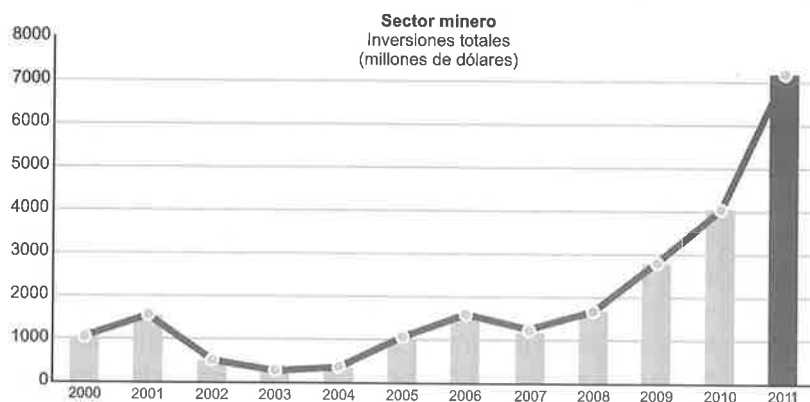
América Latina: GDP crecimiento promedio 2001-2011
(Porcentaje de cambio real)



Fuente: Julio Velarde, Presidente del Banco Central de Reserva, presentación en el PDAC, Toronto, Canadá, 6 de marzo de 2012.

Desde inicios de los noventa del siglo pasado la producción minera experimentó un auge sin precedentes. Si en 1991 la producción de oro era de solamente 23 toneladas al cierre de 2011 alcanzó las 164 toneladas, mientras que la producción de cobre pasó, en el mismo lapso, de 382 mil toneladas a 1,23 millones. La producción de plata casi se triplicó en dicho periodo, ya que alcanzó en 2011 las 3,400 toneladas; mientras que la de zinc pasó de 638 mil toneladas a 1,25 millones. La producción de hierro más que se duplicó pues alcanzó en 2011 7 millones de toneladas.

Tabla 10. Evolución de la inversión minera



Fuente: Ministerio de Energía y Minas.

**Tabla 11. Perú: proyección de la inversión privada
(millones de dólares)**

Sectores	2012	2013	2014	2012-2014
Minería	6,940	8,814	9,466	25,220
Hidrocarburos	2,250	2,756	1,710	6,716
Electricidad	2,616	2,309	1,455	6,380
Industria	1,217	946	812	2,975
Infraestructura	1,495	959	576	3,030
Otros	3,483	2,411	863	6,757
Total	18,001	18,195	14,882	51,078

Fuente: Cifras de Proinversión, publicadas por el diario La República, edición del 17 de junio de 2012.

La inversión minera, que se situaba en niveles anuales de entre 1500 y 2000 millones de dólares a inicios de la segunda mitad del decenio pasado, llegó a superar los 7200 millones de dólares en 2011 (Tabla 10). Las proyecciones indican que la tasa de inversión privada continuará creciendo, como lo ha hecho, de manera sostenida, entre 2001 y 2011. La inversión bruta fija debe ubicarse entre 25% y 26% del PBI, en 2012 y 2014, lo cual reflejará el dinamismo que viene alcanzando la inversión minera que representa casi el 50% de los proyectos de inversión que entrarían en operación en esos años (Tabla 11).

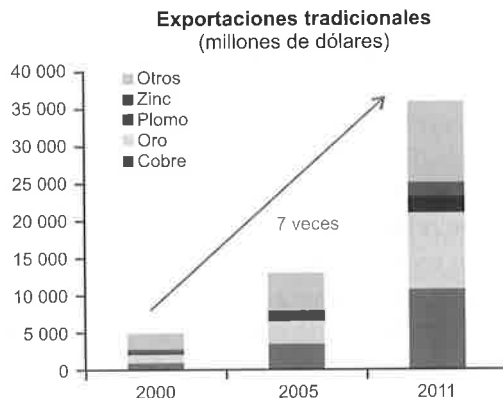
El valor de las exportaciones mineras se multiplicó por nueve entre 2011 y 2011, pues pasó de unos 3200 millones de dólares a 27 361 millones, que equivalieron al 60% de las exportaciones nacionales (Tablas 12 y 13).

Se espera que la economía peruana mantenga un ritmo de crecimiento económico ligeramente superior al 5% en 2012, aunque el impacto de la crisis en la

zona Euro y el menor ritmo de crecimiento de China podrían arrojar un resultado menor. Se espera que el ingreso de los nuevos proyectos mineros contribuya aún más al crecimiento de la economía peruana. Sin embargo, en los tres últimos años el efecto precio contribuyó más que el efecto volumen al crecimiento de la economía peruana. En este sentido, la conflictividad en la minería está atentando contra la puesta en operación de una serie de proyectos que permitirían elevar el volumen de la producción y, como consecuencia, obtener un mayor beneficio respecto de la generación de ingresos fiscales para sostener un mayor gasto social.

Lo curioso de las posiciones antimineras es que enfatizan solamente en los eventuales impactos sobre el medio ambiente y no discuten la calidad de los servicios ambientales que pueden generarse para evitar las externalidades negativas y no solo para mitigar los impactos. Tampoco se ha levantado la discusión de la participación fiscal en la renta minera y, menos aun, se cuestiona el uso que se hace de ésta.

Tabla 12. Evolución de las exportaciones peruanas



Fuente: Exposición del Ministro de Economía y Finanzas Luis Castilla en el Simposio Internacional del Oro. Lima, mayo 2012.

Tabla 13. Evolución de las exportaciones mineras

Exportaciones
Evolución anual
Millones de dólares



Fuente: Ministerio de Energía y Minas

Lo primero que debe aclararse respecto de la participación fiscal en la renta minera es que nuestro país compite con otros para atraer capitales a la minería y nuestra principal competencia la constituyen países desarrollados como Australia, Canadá y Estados Unidos. Las tasas tributarias deben guardar, por eso, cierta correspondencia con las que existen en los países que compiten con nosotros, no se pueden fijar arbitrariamente.

Lo que define en última instancia la decisión de invertir es la tasa de retorno que permite un proyecto, dados los costos locales y la tributación existente. Debe precisarse que la minería es una actividad “tomadora de precios internacionales” y, por tanto, lo que determina la decisión de invertir es el margen esperado de operación.

En minería se gerencia costos y no precios. Todos aquellos factores que incrementen los costos de operación desalientan la atracción de inversiones. Por eso, la tendencia mayoritaria en la legislación minera mundial establece que la minería debe tributar sobre los resultados de sus operaciones.

La participación de los países en desarrollo en la renta de la explotación de sus recursos naturales ha sido un tema que ha concentrado la atención permanente de los organismos internacionales y fue levantado en la reciente campaña electoral en el Perú, en la que existió un cierto consenso respecto a que debería incrementarse la participación fiscal dado los elevados precios internacionales.

Un estudio de Price Waterhouse (Tabla 14), sobre las 40 empresas mineras más importantes del mundo, reveló que entre 2005 y 2010, periodo de fuerte crecimiento de los precios, las utilidades de estas empresas pasaron de 45 mil a 110 mil millones de dólares, mientras que los impuestos a la renta pagados efectivamente se incrementaron en el mismo lapso de 16 mil a 38 mil millones de dólares.

El tema de las “sobreganancias” es motivo de conflicto con los inversionistas ya que implicaría definir lo que debería considerarse una ganancia normal. Sin embargo, a pocos meses de iniciado el gobierno del presidente Humala se logró un acuerdo respecto de la fijación de un impuesto especial a la minería, que incluyó a quienes tenían acuerdos de estabilidad tributaria, y consenso en que las regalías mineras, al igual que el impuesto especial, deberían estar en función del nivel de utilidades. Sin embargo, llama la atención que no se debata sobre el uso de las rentas fiscales y, particularmente, sobre la orientación del gasto público y la calidad de los proyectos de inversión, sobre todo de los gobiernos regionales y locales.

Tabla 14. Indicadores de las cuarenta empresas mineras más grandes del mundo

Conceptos/Años	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Activos	224	262	371	402	467	511
Ingresos brutos	222	249	312	349	325	435
Impuesto a la renta	16	27	32	21	22	38
Utilidades netas	45	66	80	57	49	110
Inversiones	38	67	126	102	74	79

Fuente: *Mine 2011, Review of Global trends in the mining industry. Price Water House Coopers, USA*

Protección del patrimonio integral de la sociedad

Si bien es cierto que la protección del medio ambiente se entiende, generalmente, como protección del patrimonio natural, las políticas públicas deberían abordar estas cuestiones asumiendo la protección del patrimonio integral de la sociedad, es decir incluyendo también los capitales social y cultural.

La conflictividad de las operaciones mineras en este caso se explica por factores como los siguientes:

- Temores de la población por los impactos de las operaciones sobre sus actividades productivas y su calidad de vida.
- Impacto de las operaciones mineras sobre los recursos naturales involucrados, especialmente los recursos hídricos.
- Alteración de los usos y costumbres sociales por la llegada masiva de trabajadores con mayores niveles de ingreso.
- Discriminación de las poblaciones locales en el acceso al empleo.
- No valorización de costumbres ancestrales y valores culturales.

Es importante introducir una mayor ponderación de los factores sociales y culturales en las evaluaciones de los impactos sobre el área de influencia de los

proyectos mineros. Asimismo, debe darse una especial atención a la formación de capacidades humanas para que las poblaciones locales no sean meras espectadoras de las operaciones mineras. Generalmente, la entrada masiva de trabajadores con mayores niveles de ingreso tiene un impacto sobre el costo de vida, que no lo sienten quienes trabajan en las operaciones mineras, pero que afecta decisivamente a quienes no trabajan en ellas, lo cual genera no solo una sensación de discriminación sino de perjuicio en su calidad de vida.

La cuestión de la protección del patrimonio natural es, sin embargo, la que concentra el mayor activismo de los grupos opositores; además se halla en cuestión el capital social de las instituciones del Estado, en lo que respecta a sus capacidades de evaluación y fiscalización.

No obstante, no cabe duda que los instrumentos de gestión ambientales y las normas para garantizar la mitigación de los problemas y la generación de servicios ambientales han tenido avances muy importantes. Se cuenta con mayor capacidad de evaluación y de fiscalización, pero existe un problema de credibilidad.

La población debería conocer los conceptos centrales de la gestión ambiental de las operaciones mineras y comprender el papel que cumple la generación de servicios ambientales, dentro de los cuales es prioritario generalizar las prácticas de monitoreo ambiental participativo –que ya se aplican– para dar mayor transparencia a la gestión ambiental de las empresas mineras.

La población debería manejar indicadores objetivos para comprobar que los estándares de gestión ambiental no solo se están cumpliendo sino también perfeccionando. La experiencia viene demostrando que el Estado no asume la divulgación de las cuestiones ambientales. Una buena parte de los conflictos socioambientales que registra la Defensoría del Pueblo se refiere a temores de la población, que en muchos casos son legítimos y requieren de un diálogo y divulgación de información.

Los estudios de impacto ambiental deberían responder a las razones de interés público que se invocan para la protección del patrimonio integral de la sociedad. No deberían ser estudios para justificar la realización de una operación ni menos ser “un traje a la medida” para demostrar que se puede realizar determinada explotación.

Otro aspecto que es levantado por los opositores a la minería es el que se refiere a la zonificación ecológica y a la necesidad de aplicar una moratoria de concesiones hasta que se “ordene el territorio”. Si prosperara esta opción se introduciría un factor de inestabilidad jurídica de grandes proporciones ya que entrarían en cuestión todas las concesiones otorgadas. Ello determinaría la paralización de los proyectos de inversión hasta que se concluya el supuesto ordenamiento territorial.

Este ya existe. Las concesiones mineras solo pueden otorgarse en áreas que no son protegidas. Según información oficial, el 56,5% del territorio nacional es objeto de protección y por tanto no pueden otorgarse concesiones mineras o de otra índole. La actividad minera, según el Ministerio de Energía y Minas, ocupaba, al cierre de

2011, solo el 1,17% del territorio nacional y para hacer minería, hay que recordarlo una vez más, se requiere la autorización del propietario del terreno superficial.

Inclusión, equidad y cohesión sociales

El tema del aporte de la minería a la inclusión, equidad y cohesión sociales es un aspecto importante en la conflictividad de las operaciones mineras. Se alude a la responsabilidad social de las empresas para atender las carencias y necesidades de la población. Sin embargo, no son un problema generado por las empresas y tienen que ver, más bien, con la manera en que el Estado ejerce también su “responsabilidad social”.

Tabla 15. Aporte de la inversión minera a la descentralización

Departamento	Inversión (US\$)	Porcentaje
Cajamarca	1 436 398 959	19,94
Junín	973 001, 652	13,51
Apurímac	837 649 870	11,63
Ancash	822 389 062	11,42
Cusco	681 453 764	9,46
Arequipa	475 135 675	6,60
La Libertad	382 301 494	5,31
Pasco	316 590 691	4,40
Lima	273 062 612	3,79
Moquegua	238 533 393	3,31
Piura	166 592 521	2,31
Tacna	152 436 403	2,12
Ica	110 212 067	1,53
Huancavelica	105 423 242	1,46
Puno	99 219 934	1,38
Ayacucho	88 798 833	1,23
Huánuco	25 631 858	0,36
Amazonas	12 597 457	0,17
Madre de Dios	4 367 038	0,06
Lambayeque	104 138	0,00
Callao	159 650	0,00
San Martín	213 256	0,00
Total	1 202 273 567	100,00

Fuente: Ministerio de Energía y Minas

El Estado y las empresas deberían converger en el área de influencia de las operaciones mineras. La responsabilidad social de las empresas debería ejercerse apoyando y cooperando con las iniciativas del Estado, haciendo suyas algunas y proponiendo otras, de tal manera que exista una adecuada interacción y conectividad entre Estado y empresas. A su vez, ambos deberían interactuar con la población, formando capacidades y haciendo posible un eficaz y responsable ejercicio de la ciudadanía.

El aporte de la minería a la equidad e inclusión sociales debería analizarse no solamente a través de las acciones directas que puedan realizar las empresas. Lo que importa es encontrar el modo en que las operaciones mineras, a través del valor que generan, impacten favorablemente en el nivel del índice de desarrollo humano.

Dado el dinámico ritmo de crecimiento que experimentó la economía peruana, el producto per cápita ha venido creciendo de manera significativa, lo cual se ha traducido en una significativa reducción de la pobreza.

El porcentaje de la población que se encontraba en situación de pobreza en el año 2000, era de casi 60%, proporción que se ha reducido en la actualidad a un nivel equivalente a un 30%. Sin duda, dicha proporción continúa siendo elevada y la pobreza extrema en los sectores rurales todavía es muy significativa.

A inicios del decenio del 2000 la minería generaba unos 77 mil puestos de trabajo. En el transcurso de este periodo la minería generó unos 100 mil puestos de trabajo adicionales, lo que registró un nivel de empleo del orden de los 177 mil puestos de trabajo en 2011. La minería se articula a una red de proveedores de bienes y servicios que también permiten generar empleo indirecto. Lo interesante de la generación de empleo en la minería es que se ha producido a la par con un significativo aporte a la descentralización económica.

El empleo minero ha permitido dinamizar la demanda interna, sobre todo en las zonas altoandinas las cuales hace un decenio registraban los más bajos índices de desarrollo humano. La minería se desarrolla en 16 regiones de las 25 que tiene el país y la inversión minera es el principal instrumento para promover la descentralización económica. Es el caso de regiones como Cajamarca, que concentró casi el 20% de la inversión minera realizada en 2011, así como de Junín y Apurímac que captaron juntas el 25% de esta inversión durante dicho año (Tabla 15).

Hace unos tres años Macroconsult hizo un estudio para ver el impacto social de la minería. Éste reveló que con la contribución fiscal que pagaba la minería se podría hacer 45 veces el Programa Nacional de Apoyo Alimentario y 14 veces el Programa Nacional de Vaso de Leche. Se simuló también lo que pasaría si se interrumpiera la actividad minera, esta simulación arrojó que la tasa de pobreza en las zonas mineras pasaría de 56,7% a 63,7%; el índice de desarrollo humano caería 2% y el índice de carencia de FONCODES subiría de 50% a 61 por ciento.

La contribución fiscal de la minería ha crecido fuertemente en los últimos años dado el incremento de las cotizaciones internacionales. El aporte fiscal de la minería al desarrollo local y regional, vía las distintas formas de contribución – canon minero, regalía minera, derecho de vigencia de las concesiones – fue del orden de los 1500 millones de dólares en 2010 y de unos 1900 millones de dólares en 2011.

El canon y las regalías mineras contribuyen significativamente al desarrollo regional. Así, por ejemplo, en el periodo 1996-2011, el valor del canon minero transferido a las regiones fue de un poco más de 9000 millones de dólares mientras que las regalías aportaron, entre 2005 y 2011, 1233 millones de dólares. El canon transferido a las regiones en los últimos cinco años fue del orden de los 1400 millones de dólares anuales, mientras que las regalías dieron cuenta de unos 160 millones de dólares en promedio al año.

Un tema central de la conflictividad en la minería, y vale la pena repetirlo, tiene relación con la calidad del gasto regional y local. La renta minera debería orientarse a la formación de capacidades humanas y productivas, a nivel local y regional.

Comentarios finales

En los últimos dos años la conflictividad en la minería se ha acentuado significativamente y llama la atención que tanto por el lado gubernamental como por el lado de las organizaciones sociales y empresariales no se haya podido crear las condiciones para un consenso nacional que permita que la economía peruana pueda insertarse dinámicamente con la minería, y no solo con ésta, en ese cambio de época que supone la mayor ponderación que están alcanzando los países emergentes en la economía mundial. Nuestra intención ha sido proporcionar un marco conceptual que permita definir cuáles son los indicadores para medir el aporte de la minería al desarrollo sostenible. A pesar de la falta de información para precisar algunos aspectos, como por ejemplo las compras internas que realiza la minería, no cabe duda que la minería ha producido resultados positivos y simultáneos en crecimiento económico y competitividad, así como en inclusión, equidad y cohesión sociales. Falta información para medir el impacto de los servicios ambientales generados por la minería y existen problemas en el manejo del patrimonio social y cultural. De todas formas, todo indica que el balance es favorable para el país aunque hay que generar un nuevo tipo de convivencia entre el Estado, las empresas mineras y las comunidades locales. Éstas tienen que tener indicadores objetivos que les demuestren que la minería es un factor de progreso y no solo de perturbación de sus hábitos tradicionales de vida. Para ello no cabe duda que el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales no pueden eludir sus responsabilidades.

Fernando Sánchez Albavera

* Fernando Sánchez Albavera es Máster en Administración Pública de Kennedy School of Government de Harvard University, Estados Unidos, y ha sido distinguido como Profesor Honorario de la Universidad Nacional de Ingeniería. Es Vicepresidente del Directorio de Petróleos del Perú y Director del Centro de Asuntos Públicos y Empresariales de Lima. Ha sido Director Ejecutivo de Barrick Pueblo Viejo Dominicana Corporation en la República Dominicana, Director del Instituto Latinoamericano y del Caribe en Planificación Económica y Social y Director de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL, ambos organismos de las Naciones Unidas con sede en Chile, y miembro del Comité Consultivo del Programa ALURE de la Comisión Europea. Fue Ministro de Energía y Minas y Diputado del Congreso Nacional.