



Capítulo 5

LOS DESAFÍOS DE LA MINERÍA Y EL PETRÓLEO PARA EL DESARROLLO LECCIONES DE ÁFRICA Y LATINOAMÉRICA

Rosemary Thorp • Stefania Battistelli

Yvan Guichaoua • José Carlos Orihuela • Maritza Paredes

Los desafíos de la minería y el petróleo para el desarrollo.

Lecciones de África y Latinoamérica

Rosemary Thorp, Stefania Battistelli, Yvan Guichaoua, José Carlos Orihuela y Maritza Paredes

© Rosemary Thorp, Stefania Battistelli, Yvan Guichaoua,
José Carlos Orihuela y Maritza Paredes, 2014

Título original en inglés:

The Developmental Challenges of Mining and Oil. Lessons from Africa and Latin America

© 2012, Palgrave Macmillan

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014

Avenida Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono (51 1) 626 2650

feditor@pucp.edu.pe

www.fondoeditorial.pucp.edu.pe

Traducción: Jimena Ledgard A.

Diseño, diagramación, corrección de estilo y cuidado de la edición:

Fondo Editorial PUCP

Primera edición: octubre de 2014

Tiraje: 700 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-15335

ISBN: 978-612-317-043-1

Registro del Proyecto Editorial: 31501361401009

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima5, Perú

CAPÍTULO 5 LOS RETOS DEL DESARROLLO BASADO EN MINERÍA EN EL PERÚ

Rosemary Thorp

1. INTRODUCCIÓN

Estudiar el Perú nos permite entender mejor la manera en que la historia moldea las características políticas e institucionales a lo largo del tiempo. Estos procesos son el producto de las dinámicas de interacción entre diversos factores económicos, políticos, geográficos y sociales, todo bajo la presencia de las industrias extractivas. Las explicaciones monocausales rara vez son válidas y este caso no es la excepción a esa tendencia. Pero, a pesar de eso, hemos descubierto que la presencia de riquezas extractivas sí genera un impacto relevante, lo que consideramos es el corazón de la supuesta maldición de los recursos. Como se discutió en el primer capítulo y a diferencia de lo que dice la mitología, estas supuestas maldiciones en realidad no son inevitables, sino que están sujetas al contexto, el legado histórico y el momento en que suceden (*timing*), pero sobre todo, a la agencia humana. Para el Perú, el contexto, la historia y el *timing* nunca han sido factores favorables, lo que ha permitido que relaciones fuertemente negativas pasen bajo el radar del análisis. La geografía andina y los primeros asentamientos humanos establecieron, desde la época previa a la independencia, una rica base de recursos en áreas remotas pero altamente pobladas. Estas circunstancias generaron relaciones de conflicto y explotación en el campo de la minería local.

La dinámica de las rivalidades políticas y las necesidades fiscales llevaron a la inserción de un modelo extractivo en el que la toma de decisiones y el uso de los recursos se concentraban en la costa y continuaron siendo centrales incluso cuando la base de los recursos se dispersó geográficamente. Las minas de la sierra eran enclaves clásicos, y los ámbitos de lo político y lo económico del Perú después de la independencia continuaban en el centro de la vida política y económica de Lima. Durante el siglo XX, dos fuertes regímenes centralistas (los de los presidentes Leguía y Odría) reforzaron esta situación: el primero de manera personal, el segundo con leyes que en realidad mantenían el personalismo. Odría, en la década de 1950, estaba especialmente motivado por el deseo de forjar una relación con los sectores extractivos dentro de una rígida estructura controlista.

Por lo tanto, las sutiles instituciones propias de una economía diversificada, con todo lo que implican en términos de inversión en capacidades, nunca fueron necesarias: las élites empresariales pudieron hacer sus fortunas con portafolios altamente diversificados, basados en exportaciones primarias y manejados desde Lima. Cuando el modelo colapsó bajo una terrible carga política y económica en las décadas de 1960 y 1970, ya era demasiado tarde para empezar a crear caminos institucionales distintos y nuevamente el *timing* no era adecuado. El retorno al modelo neoliberal en 1990 fue consolidado por un nuevo *boom* de las industrias extractivas que proporcionó el financiamiento necesario. Mientras en el nuevo siglo existía cierta sensibilidad frente a la importancia y necesidad de contar con instituciones justas y prácticas democráticas —lo que fue muy evidente durante el gobierno de transición de Paniagua—, bajo el segundo gobierno de Alan García, que culminó en el año 2011, los recursos generados por el impuesto minero continuaron siendo usados para comprar la opinión favorable de las élites regionales y apoyar de manera implícita un modelo que combinaba sobornos y represión para sacar «al perro fuera de la huerta» (para usar la inolvidable frase del presidente

García¹), dejando desatendido el importante déficit institucional. El nuevo gobierno de Ollanta Humala cuenta con un discurso prometedor y con la energía necesaria para afrontar las contradicciones de un gobierno comprometido tanto con la población marginal como con los inversionistas extranjeros, pero es demasiado pronto como para saber si logrará significar un quiebre exitoso con el pasado. La velocidad con la que las promesas electorales han sido transformadas en decisiones y medidas específicas es, sin embargo, sorprendente².

La importancia macro de la minería de fuente puntual (*point-source mining*) para el Perú es demostrada en la tabla 1, en el primer capítulo. El sector (actualmente metales, petróleo y gas) aportó más o menos el 50% de las exportaciones en el periodo 2000-2007 y el 6% del PBI. En el pico alcanzado por los precios durante 2007, casi un cuarto de los ingresos por impuestos fue generado por la minería de metales e hidrocarburos combinados y el sector representó el 70% de exportaciones³. La minería a gran escala concierne principalmente a las corporaciones multinacionales, a veces en empresas asociadas con peruanos.

Si consideramos la vulnerabilidad del Perú frente a los resultados perversos del desarrollo, incluyendo los conflictos, el país aparece casi al extremo del espectro. La minería de metales se ha ubicado casi en su totalidad en la zona alta de los Andes, cordillera que atraviesa toda la longitud del país como una espina dorsal (ver el mapa en la figura 1). Muchas minas importantes están ubicadas a 4000 metros sobre el nivel

¹ En esta discusión, lo que entendemos como «minería» incluye la minería de metales, extracción de guano e hidrocarburos —esto es, depósitos de fuente puntual— no renovables si nos ponemos de acuerdo en que, a razón de quince centímetros por siglo, el ritmo al cual se acumula la bosta de ave en las costas del Perú, no es relevante para la política económica. El término «extractivos» deja sin atender la naturaleza extractiva de, por ejemplo, la madera, que no es un recurso de fuente puntual (en <http://elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2007-10-28/el_sindrome_del_perro_del_hort.html>).

² Por ejemplo, la ley de consulta previa a las comunidades sobre proyectos de desarrollo que afectan sus tierras y en cambios al sistema tributario.

³ Ver <<http://www.sunat.gob.pe>>.

del mar y en lugares muy remotos. A pesar de eso, el patrón histórico de asentamiento poblacional es de una población considerable en los valles altos circundantes a las minas, las cuales utilizan el agua en la misma medida en que son propensas a contaminarla. Esto genera conflictos potenciales debido a lo que la actividad minera implica frente a la actividad primaria de las comunidades, la agricultura. Hay también aspectos culturales a considerar, ya que las montañas que están siendo devastadas por las técnicas de la minería moderna pueden ser lugares considerados sagrados por las comunidades aledañas⁴. Aunque la explotación del petróleo tradicionalmente se ha dado en la costa, hoy está concentrada en la región amazónica, lo que presenta obstáculos similares y posiblemente más serios de inaccesibilidad y contaminación.

Existen también serios problemas vinculados a la propiedad y a los procesos de consulta. En 1999, aproximadamente el 55% de las 6000 comunidades campesinas del Perú se ubicaba en zonas de influencia de la minería (Echave y otros, 2009) y una alta proporción de tierras comunales había sido reclamada para futuras exploraciones mineras. No es sorprendente, entonces, que la Defensoría del Pueblo registre que la mayoría de conflictos sociales —alrededor de siete de cada diez en 2006 (Bebbington y otros, 2007, p. 6)— estén vinculados a temas extractivos.

Las instituciones locales necesarias para manejar una situación como esta, tanto en términos de desarrollo de oportunidades alternativas como de mediación de conflictos, se encuentran en un estado de severo subdesarrollo, consecuencia de siglos de manejo político y económico centralizado. Lo mismo sucede con las instituciones que vinculan la esfera local y nacional, es decir, lo micro con lo macro. La siguiente sección explora la historia detrás de esta débil institucionalidad. Encontraremos que se repiten los mismos patrones: centralismo con instituciones débiles a nivel local; falta de diversificación, sobre todo

⁴ Como por ejemplo, en el caso de Quilish, el desarrollo propuesto por la compañía minera Yanacocha en Cajamarca.

Figura 1. Mapa del Perú



fuera de la costa; y una frontera borrosa entre los intereses privados y públicos. La tercera sección sustenta estas afirmaciones señalando, primero, que el reciente manejo de la industria extractiva no ha sido el adecuado para generar desarrollo y que conlleva altos riesgos de conflicto, y, segundo, que las fallas son atribuibles al camino histórico del desarrollo institucional, económico, social, político y geográfico del Perú, que interactúan de la manera que discutiremos a continuación.

2. LAS CONSECUENCIAS INSTITUCIONALES DE LA DEPENDENCIA DE LA MINERÍA

El rol causal de la minería hace su aparición en la historia peruana de manera temprana, debido a que la colonización española estuvo motivada por la búsqueda de metales preciosos y a que las necesidades de los procesos extractivos moldearon las instituciones desde su formación⁵. La necesidad de generar un mecanismo para la extracción significó que se necesitaba mano de obra local y que los gastos relativos a las operaciones serían cubiertos adecuadamente mediante el cobro de impuestos locales. Estas necesidades configuraron el modo de interacción con la población de la sierra, donde estaban ubicadas las minas. Tenía sentido entonces relocalizar a la gente —en este caso, a los indígenas— en comunidades o «reducciones» que podían ser administradas de manera relativamente sencilla: la población fue registrada y censada con el propósito de facilitar el cobro de impuestos por cabeza y registrar la mano de obra forzada para el trabajo en la mina y otras actividades. De ahí que, aun en esta primera instancia, las instituciones extractivas estuvieran marcadas por el ejercicio del sometimiento y el prejuicio. Al no ser cristianos, los indios eran convenientemente vistos como seres inferiores, no completamente humanos: la religión cumplía un rol sutil en la interiorización de las normas de dominación y discriminación. La nueva cultura del liberalismo que llegó

⁵ La colonización empezó en el siglo dieciseis y duró por cuatro siglos. La independencia fue declarada en 1821.

con la independencia en teoría rechazaba tal situación de subordinación y la mentalidad que venía asociada a esta; no obstante, esto no fue nunca más que retórico y cuando el guano se agotó, la urgente necesidad de generar ingresos requirió del uso de la única institución que existía para la acumulación de recursos, el registro de los indios. A pesar de que los nuevos impuestos ahora tenían un nombre diferente, en la práctica se trataba del viejo tributo indio (Paredes, 2013): la discriminación y los viejos prejuicios estaban incrustados en la nueva institucionalidad y se hizo claro que su rechazo formal no había sido más que superficial.

Mientras tanto, otro elemento —ligeramente influenciado por la minería pero no directamente relacionado con ella— tuvo gran importancia: la eventual declaración, a finales de la década de 1830, de Lima, ubicada en la costa, como capital del recientemente independiente Perú, en lugar de, por ejemplo, Cusco, Jauja o incluso Arequipa. (Podemos especular que la naturaleza de fuente puntual del sector minero y la geografía montañosa de su territorio facilitaron, en cierta forma, que una ciudad costera distante pudiera ejercer el control necesario sobre esta actividad. Una economía y una geografía agraria y menos montañosa pudieron haber aumentado su importancia para las élites, tan decididas a mantener una relación física cercana con la capital.)

No obstante, la economía política de la importante economía minera del siglo XIX en el Perú era influyente no solo porque ayudó a cimentar la preponderancia de la costa frente a la sierra y a la selva, sino porque apuntaló una cultura de relaciones financieras intrincadas y poco transparentes entre el gobierno y el sector privado, sobre todo con los tenedores de bonos que financiaban la industria, especialmente la Casa Grace (Hunt, 2011). Los ingresos fueron usados, como muestra Hunt, no con miras a la diversificación, sino para financiar una amplia burocracia, mientras la sobrevaluación de la tasa de cambio socavaba las bases del sector artesanal en formación (Gootenberg, 1989; Hunt, 2011). El sueño era invertir el dinero del guano en la construcción de líneas ferroviarias, pero las utilidades se agotaron antes de que se pudiera empezar y las vías

que se construyeron más adelante fueron insuficientes, financiadas con endeudamiento y equipadas para movilizar reservas mineras fuera de la sierra y no para construir una economía andina.

Por lo tanto, ya desde entonces la presencia de recursos minerales configuraba la economía política, centrada en la costa y en Lima, basada en tributación sin representación y en relaciones personales, como las que existían con la Casa Grace. No había una motivación política o económica efectiva para generar la diversificación.

Los siguientes cien años son la historia de una plétora de exportaciones, mayormente de extractivos, que deja en claro que una economía y un sistema gubernamental podían depender de la abundancia de recursos naturales. Durante un corto periodo en la década de 1890, el colapso de la plata contrarrestó la presión sobre la tasa de cambio y permitió que emergiera un significativo proceso de industrialización (Thorp & Bertram, 1978, cap. 3), pero mientras el *boom* se afianzaba, la protección otorgada fue paulatinamente desapareciendo, a la vez que los precios internos aumentaban y el capital giraba hacia la minería, el azúcar y el algodón. El *boom* de exportaciones, encabezado por las industrias extractivas, duró desde la década de 1890 hasta 1929. Los once años de gobierno de Leguía (1919-1929) fueron notables por su tendencia a la centralización y por reforzar la cultura de las relaciones financieras personalistas: las compañías petroleras, en particular, ayudaron a financiar el proyecto de inversiones públicas de Leguía a cambio de un trato preferencial que los beneficiara (Thorp & Bertram, 1978, cap. 5). La falta de transparencia y de rendición de cuentas facilitó el desarrollo de una cultura de corrupción.

La esencia de la economía política alrededor de este prolongado *boom*, desde la década de 1870 hasta 1929, daría forma al siguiente *boom* que se disparó en 1950 y, de manera incluso más significativa, a los años entre periodos de auge, es decir, a las inciertas décadas de los años treinta y cuarenta. En primer lugar, el *boom* estuvo marcado por su diversidad, lo que es usual en el Perú, dando continuidad y estabilidad al periodo de crecimiento. Si un producto primario se debilitaba, aparecía otro:

el petróleo y el cobre reemplazaron al caucho y a la lana, y el dinamismo menguante del algodón fue compensado por el dinamismo de otras áreas. Esto hizo que los gobiernos y las élites locales confiaran en un modelo de crecimiento basado en productos primarios, apoyado por políticas de *laissez-faire*. Segundo, la tasa de crecimiento fue vigorosa. Esto fue producto directo de la importancia de la minería, que tenía tasas de crecimiento muy por encima de cualquier otra industria de productos primarios. Tercero, los negocios de las élites locales abarcaban un rango amplio del espectro de la actividad exportadora. Esto sucedía incluso en la minería: la Cerro de Pasco Copper Corporation, de propiedad americana, compraba la producción a los dueños de las minas locales en lugar de adquirir directamente la propiedad de las minas. Hasta 1914 incluso el petróleo estaba en manos locales, y los peruanos se mantuvieron activos en el sector aún hasta después de la llegada de la International Petroleum Company (Thorp & Bertram, 1978, cap. 5). El ámbito incluía diversas oportunidades de reinversión. Podemos ver la importancia de esta característica en comparación con otros países: por ejemplo, a diferencia de lo que sucedía en el Perú, el sector cafetero local colombiano necesitaba de una reinversión relativamente baja y las élites locales con recursos económicos tenían interés en la diversificación hacia actividades no exportadoras y, por consiguiente, en recibir apoyo e infraestructura del Estado para tal fin (Thorp, 1991).

No es sorprendente entonces que no hubiera realmente mayor apoyo político a la diversificación frente a las exportaciones primarias en Perú incluso después de 1929, ya que los sectores exportadores de materias primas se recuperaron relativamente rápido y los grupos empresariales peruanos se expandieron en los años treinta hacia nueva actividad minera. El contraste con el análisis en el segundo capítulo sobre la experiencia chilena resulta chocante: en Chile, el interés previo en el Estado y las instituciones públicas había creado, para los años treinta y cuarenta, una tecnocracia capaz de responder a los intereses de diversificación de las élites. En Perú, la falta de interés en la diversificación

se vio reforzada por las políticas públicas conservadoras de los años treinta, lo que nuevamente contrasta con la situación de otras economías latinoamericanas de similar magnitud (Thorp, 1984). Cuando la agitación política nacionalista encontró cabida en los años cuarenta, primero en el gobierno de Prado y luego en el de Bustamante, las políticas a favor de la industria, en la medida en que existían, estaban concentradas exclusivamente en Lima (Caravedo, 1976; 1978), insertadas en una burocracia ineficiente y poco experimentada. Las licencias de exportación, por ejemplo, se introdujeron en 1945 para hacer frente a los problemas del tipo de cambio extranjero, pero durante los primeros dos años funcionaron sin ningún tipo de criterio. Recién para mediados de 1947 se desarrolló un conjunto detallado de regulaciones, severamente retrasado en su proceso de aplicación. Las élites locales invirtieron su energía en oponerse al gobierno, derrocado en 1948 por un golpe militar respaldado por intereses conservadores (Goodsell, 1974, p. 41).

Incluso durante el periodo más nacionalista y caótico, entre 1945 y 1948, los inversionistas extranjeros y los grupos de negocios peruanos eran muy conscientes del potencial de inversión en materias primas, sobre todo en el de la minería: el *Wall Street Journal* reportó que los inversores extranjeros «estaban olfateando las inversiones como perros de caza», aunque todavía no invirtiendo⁶. Sin embargo, las inversiones llegaron rápidamente cuando los militares instalaron al General Odría como Presidente en 1949, que luego fue elegido en elecciones en las que participó como candidato único.

La fuerza y confianza de la élite, aun desde antes del golpe, se evidencia en un destacable archivo conocido como la *Correspondencia Klein*, archivado en el Centro de Documentación Agraria, en Lima⁷. Las cartas consisten en la correspondencia entre el magnate del azúcar —quien

⁶ Reportado en el *West Coast Leader* de Lima, 27 de junio de 1947.

⁷ El nombre del archivo es tomado del hecho de que mucha de la correspondencia se refiere a cómo manejar y usar la misión Klein-Saks, un grupo asesor estadounidense en Lima en 1948 y 1949.

además tenía intereses mineros— Augusto Gildemeister; Pedro Beltrán, un gran propietario de tierras dedicadas principalmente a la producción de algodón, pero con intereses en varios sectores; y Douglas Heddon Allen, un consultor de negocios de Nueva York con intereses en la Amazonía que incluían la extracción de petróleo. En una carta se le pide a Beltrán mover los intereses de Cerro en Nueva York: «Deberíamos tenerlos como aliados para no ser los únicos que se quejan sobre los obstáculos a la entrega de dólares» (A. G. a P. B., 10 de agosto de 1948). Tuvieron mucho cuidado en mantener la apariencia de que dicha presión era independiente. La misión Klein-Saks, una misión de asesoramiento estadounidense en Lima, fue minuciosamente supervisada y utilizada para ejercer presión sobre la eliminación de los controles para las importaciones (D. H. A a A. G., 21 de noviembre de 1948; A. G. a P. B., 3 de noviembre de 1950).

Esta economía política brindó el marco para el siguiente boom, que empezó en 1950 con el impacto de la Guerra de Corea sobre los precios de los productos primarios y duró hasta el final de la década de 1960. El gobierno octogenario de Odría era igual de centralista y pro-inversión extranjera que el de Leguía en la década de 1920, pero esta vez con una proliferación de leyes para integrar al modelo. La piedra angular de esto fue el código minero de 1950. No obstante, y muy perversamente, esto volvió ley el sistema de arreglos particulares con compañías individuales. El artículo 56 permitía contratos de inversión especiales, cuyos términos debían ser individualmente regateados. Esto se pretendió para aparentar ayudar a las compañías más pequeñas, pero fueron más bien un vehículo para presiones personales y favores⁸.

Si bien el gobierno de Odría no hizo nada para fomentar la diversificación, el gobierno siguiente sí introdujo una ley de promoción industrial en 1959, pero, consistentemente con lo que hemos revisado hasta ahora, esta tomó más la forma de un subsidio generalizado

⁸ Ver Goodsell (1974) para diversos ejemplos. Estos usualmente involucran a grandes multinacionales y encuentros personales de oficiales importantes con el presidente.

hacia la industria que de una intervención selectiva planificada (Thorp & Bertram, 1978). La política tributaria era análogamente pasiva: los préstamos del exterior todavía eran fáciles de conseguir, la economía peruana dotó de confianza a los acreedores y endeudarse traía menos consecuencias políticas que cobrar impuestos.

El gobierno de Odría se dio dentro de la estructura de profunda simbiosis entre las élites y el capital extranjero y el compromiso del gobierno y sus partidarios de facilitar las inversiones en el sector de las materias primas. Sin embargo, para la década de los sesenta, las presiones sociales empezaron a interrumpir la simplicidad del modelo político y económico. Estas presiones sociales fueron especialmente percibidas en las zonas rurales, en la forma de protestas campesinas y nuevos niveles de movilización (Paredes, 2010). Durante las siguientes dos décadas, la necesidad de un nuevo modelo no pudo ser resuelta según la lógica de las estructuras políticas y las instituciones económicas y sociales: los gobiernos de centro, izquierda y derecha intentaron y fracasaron en encontrar una ruta coherente con una base política apropiada y políticas públicas tecnocráticamente competentes (Thorp & Bertram, 1978). Mientras tanto, empezaron a manifestarse nuevas formas de violencia política, azuzadas por una frustración popular cada vez mayor, y el encontrar maneras de mantenerlas bajo control se hizo cada vez más prioritario. La crisis de la deuda afectó al Perú al igual que a toda Latinoamérica. A mediados de los ochenta, los esfuerzos por estimular el crecimiento sin una base institucional agregaron el factor de la hiperinflación a la violencia política. No es sorprendente se haya avanzado tan poco en los aspectos que hemos identificado como el corazón de la vulnerabilidad al desarrollo perverso y conflictivo: las instituciones necesitaban diversificación, desarrollo local más exitoso, transparencia y mecanismos de rendición de cuentas, y crear consensos en torno a una gestión macroeconómica sólida y equitativa.

Esto implicó que cuando en 1994 comenzó el siguiente *boom* de exportaciones primarias, con los precios del cobre y el oro en brutal ascenso, había pocas posibilidades de lograr mejores resultados.

Hubo una ligera pausa durante el *boom* de 1997, pero el que llegó con el nuevo siglo lo hizo renovado y más fuerte, impulsado por la demanda internacional del oro, lo que permitió soportar lo peor de la recesión de 2008 y 2009. Hemos señalado lo que esto implicó sobre la vulnerabilidad para enfrentar ciertos retos. Entre el fin del *boom* previo y 1994, mucha agua corrió bajo muchos puentes, pero esto no significó un progreso significativo en lograr reducir la vulnerabilidad frente a los efectos perversos del desarrollo y al conflicto; en algunos aspectos hubo incluso un deterioro. Volviendo a nuestros tres temas constantes, el primero de ellos el grado de centralismo y la calidad de las instituciones locales, el evento de mayor relevancia fue la terrible guerra civil que dominó la década de los años ochenta, hasta la captura en 1992 de Abimael Guzmán, el cerebro y cabecilla de Sendero Luminoso y, con él, la caída de cerca de un tercio de los cuadros líderes de la organización. Como es sabido, la actividad de Sendero y su represión por parte de las fuerzas armadas dejó una estela de aproximadamente 70 000 muertos y el cierre efectivo de casi un tercio del país. Consideramos que esto reforzó la tendencia a centralizar, tanto en políticas específicas como en términos institucionales, ya que los antiguos prejuicios sobre la sierra, la selva y los pueblos indígenas que habitaban estos territorios se vieron reforzados⁹. La violencia también se vincula a nuestra segunda constante, la capacidad institucional para diversificar, ya que el atraso institucional y la falta de capacidad de los gobiernos locales difícilmente podían ser abordados en un contexto en el que los alcaldes locales eran asesinados. Aunque la introducción en 1963 de elecciones democráticas para elegir alcaldes y concejos locales fue un paso positivo, dicho logro tuvo un esfuerzo limitado, debido al miedo, la desconfianza y la falta de capacidades y recursos.

⁹ La ecuación indígena=terrorista era totalmente falsa. Como demostró la Comisión de la Verdad y Reconciliación, se trataba solamente de una ecuación muy fácil de hacer, dado el legado que hemos rastreado y localizado.

Las probabilidades de mejorar las posibilidades de desarrollo local en los alrededores de la mina tampoco podían aumentar en un contexto en el que invertir en la sierra resultaba impensable. Los efectos a largo plazo de la falta de inversiones agrícolas en la sierra o en la industria rural hacían que fuera increíblemente difícil generar planes de desarrollo local realistas; la nueva ‘libertad’ de las municipalidades no parecía viable debido a su falta de capacidades y recursos.

Nuestro tercer tema histórico ha sido la confusión entre lo público y lo privado. Al respecto, algunos desarrollos importantes y positivos ocurrieron en el área de las reformas institucionales, antes y durante el *boom*. El mejor ejemplo es la profunda reforma de la SUNAT, la agencia nacional de administración fiscal. Esta se logró gracias a un ataque masivo a la cultura de la evasión de impuestos y a cambios estructurales razonables, medidas que fueron firmemente respaldadas por los líderes políticos, lo que permitió que los ingresos fiscales aumentaran de 5% del PBI en 1991 a 14% en 1995¹⁰. La Agencia de Aduanas fue reformada de manera similar. Otro punto de quiebre, como mencionamos antes, fue la creación e implementación de la Defensoría del Pueblo (Pegram, 2006). No obstante, eventualmente se volvió obvio que la dictadura de Fujimori, al carecer de base política, se veía obligada a recurrir a sobornos y corrupción y, eventualmente, hasta la reforma de la SUNAT se deshizo parcialmente¹¹. La revelación de los «vladivideos»¹², mostrados en televisión, reforzó la sensación heredada de desconfianza hacia el Estado, y es comprensible que en la década del 2000 la oferta hecha por

¹⁰ Ver Durand y Thorp (1998) para un análisis de cómo esto fue logrado y (tristemente) cómo fue posteriormente socavado.

¹¹ Para Montesinos, la cabeza del servicio de inteligencia y el actor clave de Fujimori en temas de corrupción, el conocimiento base representado por los registros tributarios de la SUNAT era irresistible (Durand & Thorp, 1998).

¹² Llamados así por Vladimiro Montesinos (ver nota anterior). Estos fueron filmaciones secretas de muchas reuniones que implicaban al presidente y a varias figuras públicas en sobornos y corrupción.

el gobierno al sector minero de evitar la tributación ‘haciéndolo ellos mismos’, recibiera aceptación¹³.

Es así que el legado histórico de las industrias extractivas es uno en el que la dependencia a lo largo del tiempo ha minado el desarrollo saludable de las capacidades públicas y las instituciones. Más específicamente, dicha dependencia ha cimentado un modelo que ha sido racionalmente centralizado y desfavorable tanto para la diversificación económica como para el desarrollo de las capacidades e instituciones locales.

Las desigualdades alimentaron la violencia y ‘requirieron’ de gasto militar y represión por parte de la policía y las fuerzas armadas. Estas desigualdades se deben no solo al patrón de dependencia de los extractivos sino al hecho de que estos formaban parte de un modelo que descuidaba a la sierra y que era, por momentos, el motor principal de dicho descuido. Así, la dependencia de las actividades extractivas inhibió el desarrollo institucional que pudo haber revertido estos efectos sobre la equidad. Y la naturaleza heterogénea de estas desigualdades —su naturaleza ‘horizontal’— fue responsable de las débiles fuerzas compensatorias: donde había organización, no podía penetrar un sistema público clientelista y discriminatorio¹⁴.

En resumen, hemos visto que el ejemplo peruano es clave para explorar cómo las instituciones, la creación de políticas públicas y los liderazgos políticos son moldeados y en cierta forma distorsionados por la presencia de extractivos. Lo complicado es que a veces el factor causal es la significativa bonanza de exportaciones y no los extractivos exclusivamente, factor que hemos intentado explicar. Consideramos que la dependencia de la producción de materias primas se encuentra en el corazón de las distorsiones de la economía política y que, en los periodos cruciales, los extractivos son el centro de la dependencia de materias primas.

¹³ El sector accedió a «contribuciones voluntarias», como se verá más adelante.

¹⁴ Ver los estudios de caso de acciones colectivas reportados en Muñoz, Paredes & Thorp, 2007.

Hemos sostenido que la ausencia de una burocracia con mentalidad desarrollista y de un *lobby* político a favor de la diversificación explica la ausencia de políticas públicas capaces de responder a periodos de crecimiento más bajo, lo que demuestra la importancia del *timing* y la construcción de determinadas actitudes tanto en los burócratas como en los agentes políticos. La falta de transparencia y la confusión de lo público y lo privado no se han remediado, aun cuando las industrias extractivas no atraviesan un periodo de bonanza. Hemos mostrado cómo la naturaleza de los extractivos complementa otros factores que empujan hacia el centralismo político y geográfico, además de hacia una falta de diversificación.

Es una terrible ironía que las industrias extractivas hayan experimentado un nuevo periodo de auge en los años noventa y uno incluso mayor en el nuevo siglo, para ‘rescatar’ la economía y la política, y que ello haya servido para reafirmar el modelo de dependencia en los recursos naturales y orientar todo para allanar ese camino.

3. LA RESPUESTA A LOS DESAFÍOS, 1990-2010

En esta sección elaboramos la afirmación realizada en la sección previa, es decir, que —hasta la fecha de esta investigación (2010)—, la economía política del manejo de extractivos ha generado desarrollos muy pobres sobre el desarrollo y ha expuesto al Perú a un riesgo constante de conflicto¹⁵. Esta sección busca rastrear los vínculos causales entre dicho análisis y las debilidades institucionales existentes. Analizaremos la respuesta a los problemas bajo tres enfoques: extracción y uso de los excedentes; segundo, cuestiones medioambientales; y, tercero, el manejo del conflicto.

¹⁵ Como señalamos en la introducción, el gobierno de Ollanta Humala, recientemente elegido al momento de escribir este ensayo, presenta un discurso progresista y está dando pasos importantes en esa dirección, aunque no hemos podido incluir los desarrollos más recientes en este análisis.

Extracción y uso de los excedentes

Esto ha ocurrido durante las negociaciones iniciales del contrato, usualmente con exenciones tributarias y prestaciones, mediante el impuesto a las ganancias y el pago de regalías, tributación indirecta, gastos de las compañías en salarios y compras locales, y la contribución voluntaria de las corporaciones. Lo último implica pagos de ‘responsabilidad social’ empresarial y el ‘impuesto voluntario’ acordado en 2006, puesto en un fondo especial bajo el control de las compañías¹⁶. El impuesto voluntario fue resultado de una oferta del gobierno de Alan García en respuesta a la negativa de las principales compañías mineras de aceptar un aumento permanente de los impuestos sobre lo que sabían serían ingresos extraordinarios. El «Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo» recaudó 518 millones de soles en 2006 y 485 millones en 2007, aproximadamente 6% del total de los ingresos tributarios¹⁷.

Las cifras de los impuestos y regalías generadas por la minería de metales y los hidrocarburos están detalladas en la tabla 1. La información sobre los impuestos indirectos no está disponible por sector, por lo que este constituye un registro incompleto de dicha contribución tributaria. El notorio aumento y la variabilidad en los ingresos por impuestos directos son llamativos. El Perú no cuenta con un fondo de estabilización que le permita suavizar el efecto de las fluctuaciones. Las regalías constituyen un 1% de las ganancias de hasta sesenta millones de dólares anuales, 2% de las de hasta 120 millones, y 3% de ahí en adelante¹⁸. La tributación sobre los ingresos netos ha estado sujeta a generosas desgravaciones por depreciación, etcétera, y los contratos individuales se han mantenido

¹⁶ En términos de políticas públicas, la extracción también podría darse —aunque no es este el caso— mediante reglas sobre las compras locales y mediante la manipulación de los tipos de cambio.

¹⁷ *Vigilancia Perú*, 9, pp. 21, 23.

¹⁸ *Vigilancia Perú*, 9, p. 17.

en la tradición de los tratos negociados y no transparentes sobre las inversiones iniciales y las ganancias de reinversión.

Si bien hay muchos críticos al alto nivel de exenciones otorgado, los ingresos generados han sido importantes, llegando a un pico de 16% de valor minero agregado en 2006¹⁹. Más preocupante es la inestabilidad de los ingresos y el reto que implica usarlos correctamente. Hoy, el 50% de los impuestos a las ganancias y la totalidad de las regalías son distribuidos en las regiones de origen, con la mayor parte de los ingresos dirigida al gobierno regional e importantes sumas a los gobiernos municipales, los últimos en función de la pobreza y déficit infraestructural de la provincia (es importante notar aquí que la preferencia por las provincias más pobres solo se aplicaba a las regiones productoras: no se utilizó este criterio para la distribución inicial del 50%). Esta cifra equivalía al 20% en 2004. El dinero se debía utilizar en proyectos de inversión aprobados²⁰. Dichos pagos han sido un elemento importante en la economía política de los extractivos, permitiendo persuadir a los gobiernos locales y a su electorado de las ventajas de la minería a gran escala. Pero el resultado ha sido que los presupuestos de inversión de gobiernos locales relativamente inexperimentados han recibido aumentos abruptos, bajo un control burocrático rígido y centralista y con poca o ninguna capacidad para realizar estudios de viabilidad o monitorear y evaluar los proyectos. Receloso frente a los bajos niveles de competencia y a la posibilidad de corrupción, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha retenido los ingresos en un fondo central que se reparte mensualmente, lo que genera retrasos y reduce la autonomía. Sin embargo, hasta 2010 nada parecía haber sido hecho por el gobierno central para generar capacidades y responsabilidad a nivel local²¹.

¹⁹ *Vigilancia Perú*, 9, p. 21.

²⁰ Subsecuentemente, se permitió su uso para la educación y otras categorías.

²¹ *Vigilancia Perú*, 9, p. 7.

Tabla 1. Gasto e inversión total de regiones seleccionadas y porcentaje que representa el canon en cada una, 2004-2008 (millones de nuevos soles)

Región/año	2004	2005	2006	2007	2008
Cajamarca					
A. Gasto total	485,2	550,3	707,7	766,6	748,9
B. Inversión	35,6	49,0	169,9	178,5	146,2
C. Inversión <i>per cápita</i> , soles	26	35	122	129	105
Canon gastado como % A	7	9	12	9	9
Canon gastado como % B	93	105	49	40	44
Porcentaje del presupuesto del canon gastado	60	55	64	34	31
Cusco					
A. Gasto total	441,0	511,0	598,3	686,1	837,6
B. Inversión	36,0	50,8	98,1	134,2	214,4
C. Inversión <i>per cápita</i> (soles)	31	43	84	115	183
Canon como % de A	1	5	13	19	32
Canon como % de B	10	53	77	95	125
Porcentaje del presupuesto de canon gastado	53	42	41	40	64
Lambayeque					
A. Gasto total	336,3	371,8	413,1	441,2	519,5
B. Inversión	19,9	14,8	35,6	40,6	95,4
C. Inversión <i>per cápita</i>	18	13	32	36	86
Canon como % de A, B	0	0	0	0	0

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (<http://www.mef.gob.pe>).

El repentino aumento de ingresos y su importancia puede verse en las cifras de Cajamarca, Cusco y Lambayeque de la tabla 1. Podemos ver cómo la inversión *per cápita* podía aumentar abruptamente en las regiones con canon de 35 soles per cápita a 122 en un solo año para el caso de Cajamarca. En Lambayeque, una región sin canon, la inversión languidecía y solo mejoró en 2008 gracias a un cuantioso préstamo extranjero. Tanto en Cusco como en Cajamarca, el canon financiaba un monto variable del gasto de inversión, en promedio el 70% y nunca menos del 40%.

Como resultado de las fluctuaciones y de los repentinos aumentos en los ingresos, así como de la dificultad para desarrollar proyectos aceptables para la burocracia central, se acumuló dinero sin gastar y el gasto se parcelizó hacia proyectos de infraestructura tangible que la burocracia a cargo, el SNIP²², podía manejar. En 2008, solo cuatro de las veinte municipalidades que recibieron montos significativos de canon llegaron a gastar el 70% de su presupuesto. El resto gastó menos de la mitad²³. Como muestra la tabla 1, la infrautilización de fondos a nivel regional es similar. Tanto Cajamarca como Cusco gastan en promedio menos de la mitad del dinero que reciben del canon.

En lo gastado, había claramente un desperdicio. Se nos describió un caso muy ilustrativo, el de Terata, mina explotada por la Southern Peru Copper Corporation, ubicada a una hora y media de la ciudad de Moquegua, al sur del Perú. El canon transfería importantes sumas de dinero (veinte mil dólares por habitante), lo que tuvo como resultado la creación de empleos, aunque con poco o ningún efecto productivo.

²² La Dirección Nacional de Programación Multianual del Sector Público, Departamento de Ministerio de Economía y Finanzas responsable de aprobar la inversión de los ingresos del canon. El sistema es conocido como el SNIP (Sistema Nacional de Inversión Pública). Este ha sido recientemente descentralizado, y su primer director afirma que la descentralización se hizo de manera apurada, en respuesta a la 'demanda', pero que la demanda era tan alta que no se pudo manejar correctamente (entrevista a Miguel Prialé en Oxford, 10 de diciembre de 2009).

²³ *Vigilancia Perú*, 9, p. 7.

El entrevistador vio a funcionarios con tres secretarías cada uno «que no saben ni dónde sentarse». La municipalidad había construido un mercado, pero a falta de productos que comerciar, este era utilizado por las oficinas municipales²⁴. Historias como esa abundan.

Es evidente que resulta imperativo evaluar este mecanismo y que se deben mantener serias dudas al respecto hasta que esto suceda. También es necesaria una evaluación completa de la cantidad de excedente que es devuelto a los gobiernos regionales, cuando es la economía y la sociedad como un todo la que necesita invertir en un futuro más allá de los extractivos. El grado de concentración geográfica es muy alto: 80% de la producción de cobre proviene de tres minas y 60% de la de oro proviene de solo dos, Yanacocha y Barrick Misquichilca²⁵. El 70% de la producción minera está ubicada en solo seis de los veinte departamentos del Perú (Ancash, Arequipa, Cajamarca, La Libertad, Moquegua y Pasco).

El mismo problema de falta de capacidades locales para el gasto aparece en relación a las contribuciones voluntarias²⁶. Un buen ejemplo es Tintaya, una importante mina de cobre y oro ubicada en la sierra alta del Cusco, explotada desde 2002 por BHP Billiton y actualmente en manos de Xstrata. Después de masivas movilizaciones de la comunidad, apoyo de ONG y diálogos entre las partes, la compañía aceptó realizar un importante pago a las comunidades afectadas por la mina y a la municipalidad. Pero dificultades en el proceso llevaron a huelgas y al secuestro del alcalde, un obvio resultado de la frustración generada por la debilidad de las instituciones locales²⁷.

²⁴ Cecilia Perla, entrevista, Lima 17-3-10 (el material es parte de su futuro doctorado en la Universidad de Brown). La impresión de Perla, compartida por otras personas, es que no se han dado mejoras relativas a la eficiencia o transparencia en los últimos cinco años.

²⁵ *Vigilancia Perú*, 9, p. 10.

²⁶ Además, hay incluso menos transparencia, pues no existe ninguna obligación de rendir cuentas sobre el uso de los fondos.

²⁷ Esta es una importante e ilustrativa historia acerca de una acción colectiva inicialmente exitosa pero posteriormente frustrada (cfr. Muñoz, Paredes & Thorp, 2009; Echave y otros, 2009; Durand, 2009).

El medio ambiente

La entidad encargada de manejar este aspecto crucial de los extractivos en el Perú es el Ministerio de Energía y Minas (MEM). Las funciones del MEM, en consecuencia, padecen de un conflicto de intereses en su propio núcleo (Bebbington y otros, 2007). El rol del ministerio ha sido a la vez controlar y promover. Como afirma Bebbington, el poder del ministerio proviene de la promoción exitosa, por lo que difícilmente querrá controlar de manera efectiva. En 2008 se creó el Ministerio del Ambiente, pero la minería de metales y los hidrocarburos fueron excluidos de sus términos de referencia, así como todos los demás sectores económicos.

Desde 1992 existen ciertas regulaciones que estipulan que las compañías deben presentar una evaluación de impacto ambiental, pero las audiencias públicas suelen realizarse en Lima, sin mayor publicidad, además de que suele ser caro para las comunidades llegar y que se llevan a cabo posiblemente en español. Más aún, el MEF nunca ha rechazado un proyecto sobre la base de su estudio de impacto ambiental²⁸. El área de monitoreo también ha sido institucionalmente débil; durante nuestra investigación en Yanacocha, por ejemplo, evidenciamos desconfianza e incredulidad con respecto a la objetividad de las evaluaciones de la calidad del agua y otros impactos medioambientales de la mina²⁹.

El manejo de conflictos

Históricamente, esta no ha sido una función de la burocracia minera del MEM. La Unidad de Conflictos Sociales fue creada en 2006, pero encontró resistencia dentro del ministerio. La postura de García fue expresada de manera inolvidable en el discurso de octubre de 2007 sobre «el perro del hortelano»³⁰. Según la lógica del ex presidente, los perros

²⁸ Han habido rechazos, pero solo sobre la base de los procesos.

²⁹ Entrevistas en Cajamarca, 2002.

³⁰ Ver <http://elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2007-10-28/el_sindrome_del_perro_del_hort.html>.

serían las comunidades indígenas, que están sentadas sobre estos recursos, sin desarrollarlos ni permitir que otros lo hagan. El uso de violencia para reprimir la violencia en Bagua fue otro de los eventos que definió los métodos del gobierno de García³¹. Sin embargo, una importante innovación de los años noventa, la Defensoría del Pueblo, empezó a jugar un rol cada vez más importante en los conflictos sociales del sector extractivo. Si bien dubitativo en un principio, su rol en el conflicto de Majaz, por ejemplo, fue crucial y hoy en día realiza un monitoreo de las zonas de tensión e insiste en que la identificación temprana de los conflictos permite manejarlos mejor. Cada vez más ONG actúan como mediadoras y el primer ministro del Gobierno de García hasta el año 2009, Yehude Simon, logró instaurar mesas de diálogo en las zonas de tensiones. Lamentablemente, ninguna de estas medidas logró evitar el desarrollo de nuevos conflictos, incluyendo los trágicos eventos de Bagua en 2009. El rol que juegan las instituciones es fundamental en este tipo de problemas. Lo más evidente es su respuesta a los conflictos sociales, si bien esta viene casi únicamente de la sociedad civil, con la valiosa excepción de la Defensoría. Las dimensiones institucionales de estos problemas tienen tres puntos focales. En primer lugar, la economía y el gobierno han estado centralizados en Lima; todas las decisiones importantes se han tomado ahí, los fondos han sido retenidos ahí e incluso las audiencias públicas se han realizado en la capital. Pero la centralización no necesariamente sería incompatible con el desarrollo local si estuviera combinada con instituciones que permitiera la distribución eficiente de los fondos o la articulación de los planes de desarrollo local, especialmente entre las zonas no costeras; dichas instituciones, sin embargo, no existen o padecen de fallas serias. En segundo lugar, y parcialmente como resultado de esto, el país carece de la base institucional necesaria para diversificar sectorialmente

³¹ Las protestas sobre la explotación petrolera y la contaminación en Bagua en la selva peruana llegaron a su punto más álgido en junio de 2009 y, después de una violenta respuesta policial, tuvieron como consecuencia pérdidas humanas.

la industria extractiva. A nivel nacional, esto se expresa en la ausencia de un mecanismo institucional para lidiar con la sobrevaloración (si bien el Banco Central y el Ministerio de Economía han logrado manejarla razonablemente bien, de manera informal, sin presionar demasiado el tipo de cambio). De manera más grave, en los niveles meso y micro, se trata de la falta de apoyo a las nuevas actividades y servicios de comercialización. En tercer lugar, las buenas prácticas en rendición de cuentas y transparencia, que permiten y se sostienen sobre una clara división entre la esfera pública y privada, también requieren de instituciones sofisticadas que cuenten con el apoyo del compromiso político: Perú en el nuevo siglo (o por lo menos hasta el año 2010) parece haber estado más concentrado en atraer la inversión extranjera que en mejorar sus niveles de control institucional y monitoreo.

4. CONCLUSIONES

Este capítulo ha intentado penetrar la ‘caja negra’ de la evolución institucional y la importancia de los extractivos en Perú. La hipótesis que subyace a nuestro análisis vincula las distorsiones y perversidades de la formación institucional con los bajos efectos positivos de los extractivos y la prevalencia de conflictos sociales, a veces violentos. Aquí, no hemos pretendido reclamar para los extractivos ningún tipo de rol exclusivo o siquiera dominante, aunque sí consideramos que juegan un papel ‘formativo’. Esta postura es en parte especulativa, en parte anclada en evidencia.

El centralismo del Perú, por ejemplo, ha sido característico de este país desde hace muchas décadas, empezando por la Independencia y la ubicación de la capital en la costa. Los extractivos —primero el guano; los minerales y el petróleo, después— facilitaron y acentuaron este centralismo. En el caso del guano, debido a la naturaleza de la actividad (marítima y sin mayor vínculo con otras actividades), en la manera en que fue financiada y en la deuda que esto ocasionó y la importancia del

reducido grupo de quienes tenían los bonos. Los minerales y la ausencia de otros bienes de exportación de importancia en la sierra significaron que, con la caída de la lana, no había ya ningún contrapeso a Lima en la sierra, debido a que, nuevamente, existían pocos vínculos entre las regiones y las multinacionales y emprendedores locales de peso operaban en Lima. Incluso la decisión inicial de fundar la capital en la costa podría haber estado influenciada por la falta de actividades de exportación en la sierra, que en Ecuador, Bolivia o Colombia dieron cierta lógica a sus capitales (sobre esto, solo podemos especular).

Una vez que las fuerzas centrípetas comienzan, suelen continuar, y las presiones para no tomar en cuenta a la sierra aumentaron con el tiempo, fomentando una lógica que continuaba este descuido. Las políticas migratorias (absorción y blanqueamiento) y el *modus operandi* de las élites consolidó esta situación, así como también el prejuicio y la discriminación, importantes aspectos institucionales.

Hemos visto que el prejuicio racial era un complemento activo del sistema económico de la colonia y que, con la independencia, el aislamiento relativo de la sierra permitió que se continuara con este sistema de dominación y prejuicio. Ser indígena y andino se vinculaban de manera compleja durante los procesos migratorios. El efecto negativo que esto tenía sobre la confianza y autoestima de las poblaciones indígenas de la sierra, así como la ausencia de inversiones capaces de desarrollar sus capacidades forman parte del contexto institucional actual de las políticas públicas que, en principio, intentan generar el desarrollo a través de los extractivos.

El centralismo y la cultura de los prejuicios y la discriminación obviamente afectaron a la burocracia y a la cultura empresarial. Las personas no quieren trabajar fuera de Lima, y por buenos motivos. Este es un aspecto crucial del contexto institucional. También lo es la ausencia de mecanismos institucionales que permitan generar consensos sobre la adecuada distribución de los recursos.

Esta configuración explica la incapacidad del Estado peruano de diversificarse hacia sectores no mineros en las regiones productivas de la

costa y la sierra. Con el tiempo, las oportunidades empresariales de las élites de colaborar con la economía exportadora, incluyendo el sector extractivo, debilitaron su disposición a buscar alternativas en otros lugares y presionar por mejores y necesarias políticas públicas. Esto tuvo como consecuencia la falta de motivación para desarrollar un Estado eficiente e, incluso, empresario. Cuando el dinamismo del sector de las exportaciones vaciló o se detuvo, los instrumentos e intereses políticos que se necesitaban para fomentar la diversificación eran débiles. El contraste con Chile es ilustrativo.

A nivel local, la disponibilidad de cantidades considerables de dinero en las regiones productivas de la sierra genera desperdicio y frustración (como ejemplo, el fenómeno de las tres secretarías que «no saben ni dónde sentarse»). Esto es consecuencia de carencias a, por lo menos, tres niveles: capacidades en la municipalidad, capacidades en las comunidades y representantes locales de los gobiernos regionales y nacionales capacitados y disponibles. Esta situación suele ser empeorada por el sector privado, aunque la mayor parte de las grandes corporaciones hoy en día sí intentan manejar adecuadamente sus gastos.

El asunto del rol de las corporaciones nos trae al elemento final que hemos reconocido a lo largo de la historia: la confusión entre lo público y lo privado. Bastante extravagante durante el periodo del guano, dicha confusión continuó siendo característica y está hoy bastante insertada en el sistema peruano. El Código Minero de 1950 es el ejemplo perfecto, así como la manera en que los miembros de las comunidades recurren a las corporaciones como si se tratara del Estado. El conflicto de intereses al interior del MEM revela el mismo tipo de confusión dentro del Estado.

Detrás de estas confusiones reside el fracaso de la evolución política del país en dar una voz coherente a las frustraciones implícitas en tal debilidad institucional. Si las movilizaciones que se iniciaron en los años sesenta hubieran podido encontrar un canal para generar un movimiento progresista capaz de influir en las políticas públicas,

quizá la historia reciente del Perú sería hoy muy distinta. Hemos visto cómo las debilidades de la izquierda y la incoherencia de los partidos tradicionales expusieron al país a la violencia política, lo que a su vez agravó las desigualdades grupales. Hoy, la violencia potencial y real a nivel local es todavía grave.

Estamos convencidos de que nada de esto es inevitable. Las iniciativas políticas y la agencia política pueden reconfigurar las instituciones y dirigir las aspiraciones. A cierto nivel, el manejo de los conflictos debe ser una preocupación prioritaria. Pero nuestras conclusiones sugieren la importancia de manejar problemas estructurales fundamentales: la centralización del Estado y una burocracia con capacidad limitada de devolución; la limitada capacidad de diversificación a nivel macro y micro económico; y la confusión de lo público y lo privado, lo que dificulta subsanar la falta de transparencia y fiscalización.

Solo un reconocimiento claro de las profundas raíces de las deformidades institucionales y políticas sólidas que deliberadamente compensen la historia pueden hacer posible transformar los extractivos de aparente maldición a bendición.

BIBLIOGRAFÍA

- Bebbington, A. & otros (2007). *Mining and Development in Peru, with Special Reference to the Rio Blanco Project, Piura*. Londres: Peru Support Group. También en español, con el título *Minería y Desarrollo en el Perú: Con Especial Referencia al Proyecto Río Blanco, Piura*. Lima: Oxfam; IEP; CIPCA.
- Caravedo, B. (1976). *Burguesía e industria en el Perú 1933-1945*. Lima: IEP.
- Caravedo, B. (1978). *Desarrollo desigual y lucha política en el Perú 1948-1958: la burguesía arequipeña y el estado*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Durand, A. (2009). «¿Un mal necesario?: The Politics of Mineral Wealth and Conflict in Espinar, Peru». Tesis M. Phil. Oxford: Universidad de Oxford.

- Durand, F. & R. Thorp (1998). 'Tax Reform: The SUNAT Experience'. En J. Crabtree & J. Thomas (eds.), *Fujimori's Peru: The Political Economy*. Londres: Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Londres.
- Echave, J. de y otros (2009). *Minería y conflicto social*. Lima: IEP.
- Goodsell, C. T. (1974). *American Corporations and Peruvian Politics*. Cambridge Mass: Harvard University Press.
- Gootenberg, P. (1989). *Between Silver and Guano: Commercial policy and the state in postindependence Peru*. Princeton: Princeton University Press.
- Gootenberg, P. (2008). *Andean Cocaine: The Making of a Global Drug*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Hunt, S. J. (2011[1973]). *Growth and Guano in 19th Century Peru*. Princeton: Princeton University Press. Publicado en español como *La formación de la economía peruana: distribución y crecimiento en la historia del Perú y América Latina*. Lima: PUCP; Banco Central de la Reserva; IEP.
- Muñoz, I., M. Paredes & R. Thorp (2007). Group Inequalities and the Nature and Power of Collective Action: Case Studies from Peru. *World Development*, 35(11), 1929-1946.
- Paredes, M. (2010). En una arena hostil: la politización de lo indígena en el Perú. En C. Meléndez y A. Vergara (eds.), *El Perú político en perspectiva comparada*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Paredes, M. (2013). «Shaping State Capacity. A Comparative Historical Analysis of Mining Dependence in the Andes, 1840s-1920s». Tesis doctoral. Universidad de Oxford, Departamento de Desarrollo Internacional.
- Pegram, T. (2006). «Accounting for the Strength and Survival of the Ombudsman: The Case of the Peruvian 'Defensoría del Pueblo', 1996-2001». Tesis de M. Phil, Universidad de Oxford.
- Thorp, R. & G. Bertram (1978). *Peru, 1890-1977: Growth and Policy in an Open Economy*, Londres: Macmillan.
- Thorp, R. (ed.) (1984). *Latin America in the 1930s*. Londres: Macmillan.

- Thorp, R. (1991). *Economic Management and Economic Development in Peru and Colombia*. Pittsburgh: Macmillan.
- Thorp, R. (1998). *Progress, Poverty and Exclusion: an Economic History of Latin America in the Twentieth Century*. Washington, DC: BID; Universidad de Johns Hopkins.
- Thorp, R. & M. Paredes (2010). *Ethnicity and the Persistence of Inequality: The Case of Peru*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- UNDESA - Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (1948). *Economic Survey of Latin America*. Nueva York: Naciones Unidas.
- UNODC - Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2008). *Coca Cultivation in the Andean Region: A Survey of Bolivia, Colombia and Peru*. Disponible en <<http://www.unodc.org/unodc/en/crop-monitoring/index.html>> (consulta: 15/11/09).
- Urioste, M. & C. Kay (2005). *Bolivia, la reforma agraria inconclusa: alivio a la pobreza sin desarrollo rural*. Disponible en <<http://www.ftierra.org>> (consulta: 26/4/10).
- Yashar, D. (2005). *Contesting Citizenship in Latin America. The Rise of Indigenous Movements and the Post Liberal Challenge*. Nueva York: Cambridge University Press.