

Carlos Meléndez / Alberto Vergara
Editores

LA INICIACIÓN DE LA POLÍTICA

El Perú político en perspectiva
comparada

Capítulo 8



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

La iniciación de la política
El Perú político en perspectiva comparada
Carlos Meléndez y Alberto Vergara (editores)

© Carlos Meléndez y Alberto Vergara, 2010

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Cuidado de la edición, diseño y diagramación de interiores:

Fondo Editorial PUCP

Foto solapa: Paulo Drinot

Primera edición: noviembre de 2010

Primera reimpresión: julio de 2011

Tiraje: 500 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° 2011-08844

ISBN: 978-9972-42-942-2

Registro del Proyecto Editorial: 31501361101548

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

¿EMPRESAS MINERAS COMO PROMOTORAS DEL DESARROLLO? LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LAS INVERSIONES SOCIALES MINERAS EN EL PERÚ

Cecilia Perla¹

En el Perú, la minería siempre ha sido un asunto controversial. No solo es un tema de debate en las ciencias sociales, sino que traspasa hacia las fronteras de la literatura y la historia y se ha establecido como uno de los grandes dilemas de nuestro país. Basta recordar la resistencia de Rancas contra el cerco de la Cerro de Pasco Copper, que avanzaba reptando y engulléndolo todo a su paso, pensar en la famosa metáfora del mendigo sentado en el banco de oro o abrir los periódicos un día cualquiera. Probablemente nada ha generado tantos ingresos al Estado peruano como la minería. Y, sin embargo, como las imágenes forjadas por Scorza y Raimondi lo sugieren, la actividad minera es vista con profunda sospecha por muchos, promesa insatisfecha de riquezas subterráneas que ha llevado al país de tumbo en tumbo, de boom en boom.

Con la más reciente etapa de expansión mundial de la minería iniciada a mediados de los años noventa, los efectos de la extracción minera han aparecido una vez más en el centro del debate público. A pesar de que en el Perú esta actividad se desarrolla en diferentes escalas —gran minería, mediana minería y minería artesanal— la que ha despertado más interés es la minería a gran escala², pues aquí se entrecruzan la influencia política y el poder económico, el Estado y el mercado, lo transnacional y lo doméstico. Indudablemente, sus efectos son también de gran escala. Desde diversas disciplinas —economía, sociología, antropología— y desde diferentes tribunas —artículos periodísticos, libros, conferencias— han surgido renovados esfuerzos por comprender el papel de la minería en el desarrollo nacional.

Este capítulo intenta hacer un balance de las dos últimas olas de literatura sobre gran minería y desarrollo. El objetivo es hacer un recuento de lo aprendido hasta ahora y de lo que nos falta por descubrir. Estas dos olas de investigación académica,

¹ Agradezco a la Inter American Foundation por la beca que hizo posible la elaboración de este capítulo.

² El Ministerio de Energía y Minas define a la gran minería como aquella que produce más de 5000 TM de mineral diarias, la mediana minería produce entre 350 y 5000 TM diarias y la pequeña minería menos de 350 TM diarias.

que han coincidido con las dos grandes expansiones de la inversión minera mundial, han abordado el tema de maneras muy distintas. No sólo porque hoy existen ciertos elementos objetivos que justifican nuevas perspectivas teóricas—nuevos actores, un contexto político diferente— sino también porque los elementos que consideramos relevantes para el análisis han cambiado, y por tanto nuestra forma de definir el problema y las posibles soluciones. Efectivamente, en el camino entre los estudios de los setenta y los de inicios del siglo veintiuno, nuestros puntos focales en el tema de minería y desarrollo se han transformado radicalmente. En los setenta, la literatura tuvo una tendencia a tratar el tema a nivel nacional. Esto llevó a que los actores privilegiados en los análisis fueran normalmente centralizados: el Estado, las empresas mineras, el empresariado nacional, los sindicatos. El estudio de las relaciones de poder entre capital extranjero, Estado central y mano de obra doméstica se consagró como uno de los temas clásicos y, desde algunas perspectivas de historia económica, se privilegió la investigación sobre el papel de la minería en la formación del mercado laboral andino.

¿Qué de nuevo ha traído la más reciente ola de estudios sobre gran minería y desarrollo? Una revisión de la última literatura revela un especial interés por el análisis de espacios subnacionales. Los actores privilegiados son ahora gobiernos regionales y locales, comunidades y otras organizaciones locales, aunque también algunos análisis incorporan a actores transnacionales. Los temas críticos están, más bien, relacionados con los impactos ambientales y sociales de la minería, y con tratar de resolver la que actualmente parece ser la mayor contradicción de la minería en nuestro país: lograr que los beneficios macroeconómicos que ésta trae a nivel nacional tengan un paralelo en el bienestar social a nivel local. Comparar la literatura de los dos últimos booms mineros es el primer objetivo de este capítulo.

El contraste de la producción académica sobre minería y desarrollo de las últimas décadas sirve también para poner en escena un área que no ha sido hasta ahora suficientemente desarrollada en la literatura: la relación entre minería y construcción del Estado a nivel local. Recientemente se oyen propuestas, en el Perú y otros países, que apuntan a que las empresas mineras participen más activamente en la promoción del desarrollo económico de las comunidades en las que operan, canalizando recursos adicionales, construyendo infraestructura social, promoviendo proyectos productivos y asumiendo otras iniciativas públicas. Se espera que esta contribución de las empresas mineras a la dinámica económica local —sus políticas de responsabilidad social— mejore las condiciones de vida de poblaciones locales, armonice las relaciones entre empresas y su entorno, y deje atrás la histórica percepción de la minería como una actividad de enclave, una burbuja que prospera de espaldas a las necesidades de sus vecinos.

Sin duda, esta es una forma de garantizar que los beneficios económicos de la minería lleguen a espacios subnacionales. Sin embargo, una reflexión política sugiere mucha cautela ante esta redistribución económica directa y poco supervisada: los roles públicos que ahora se esperan de las empresas mineras —en la práctica, la definición e implementación de un número de políticas sociales a nivel subnacional— son teóricamente competencias del Estado, la fuente de su legitimidad y su conexión con los ciudadanos. ¿Qué consecuencias políticas e institucionales puede traer la provisión privada de bienes públicos? ¿En qué medida estos nuevos roles transforman las relaciones entre ciudadanos y autoridades locales y la construcción y consolidación de capacidades estatales en el largo plazo? ¿Estamos acaso ante una redefinición de las fronteras de responsabilidad entre el sector público y el sector privado?

Así, el segundo objetivo de este capítulo es presentar una discusión sobre los posibles efectos de la provisión privada de bienes públicos en la construcción del Estado en espacios subnacionales. Tal vez arruinando la sorpresa del lector, propongo que las promesas de redistribución de los beneficios económicos de la minería, así como de eficiencia y rapidez en la provisión privada de servicios públicos en áreas mineras, pueden erosionar las capacidades políticas de autoridades locales y distorsionar los lazos de legitimidad y obligación entre gobernantes y gobernados. Así, en términos más generales, este capítulo aborda los riesgos de privilegiar procesos de desarrollo económico sobre —y tal vez a pesar de— procesos de desarrollo político e institucional.

Sin embargo, para evitar malentendidos, una aclaración resulta necesaria desde el inicio: en ningún momento sostengo que la presencia de la gran minería sea necesariamente negativa para el desarrollo local, ni mucho menos sugiero que las empresas mineras debieran detener sus inversiones locales o interrumpir sus políticas de responsabilidad social. En cambio, espero ofrecer una nota de precaución sobre los posibles efectos políticos de estos nuevos roles públicos de las empresas mineras. Solo después de identificar y analizar las consecuencias imprevistas de las inversiones sociales directas de las empresas mineras podremos entender cuáles son las condiciones bajo las cuales el nuevo perfil social y responsable del sector privado puede ser aprovechado para contribuir tanto al progreso económico como al desarrollo político de las localidades mineras.

1. MINERÍA Y DESARROLLO EN DOS ACTOS: DE LOS SETENTA AL PRESENTE

La literatura sobre el rol de la gran minería en el desarrollo ha sufrido transformaciones sustantivas en los últimos treinta años. Estos cambios se deben en parte a que hoy vivimos en un nuevo orden político mundial. Como es natural, los análisis desarrollados durante los setenta reflejaron los procesos sociales vividos en esos años y no incorporan algunas de las más recientes tendencias —en especial los profundos

cambios asociados con la globalización y las políticas de descentralización promovidas en los noventa— además de las transformaciones generadas por recientes cambios tecnológicos. Hoy nuevos actores han emergido, otros se han transformado y algunos otros, por ejemplo las poderosas empresas públicas que manejaban los recursos minerales en muchos países hasta los ochentas, casi han desaparecido.

Pero además de los importantes cambios en el contexto material de los setenta al presente, también se pueden observar grandes transformaciones en el paradigma intelectual, es decir, en nuestra manera de enfocar la relación entre minería y desarrollo, y en nuestra manera de definir los problemas y sus posibles soluciones. Del estatismo al neoliberalismo, las ideas sobre los roles del Estado y el empresariado en la economía y en las responsabilidades de cada uno para garantizar el bienestar de la población han sufrido grandes transformaciones. Además, nuestras concepciones sobre el desarrollo y cómo lograrlo se han refinado para dar paso a una noción que va mucho más allá del desarrollo económico-industrial que fue privilegiado en el pasado. Así, la combinación de un nuevo contexto y un nuevo paradigma intelectual (factores que son difíciles de aislar uno del otro) han redefinido los temas considerados «relevantes» y moldeado nuestra agenda de investigación.

Esta sección contrasta la literatura sobre gran minería y desarrollo en el Perú producida durante los dos últimos booms mineros y sugiere que las diferencias entre ellas son el resultado de estos dos procesos paralelos (1) cambios en el escenario en el que los distintos actores se encuentran, es decir, el contexto material (2) cambios en el paradigma sobre los roles del Estado y el sector privado en el desarrollo nacional y sobre las concepciones de desarrollo, es decir, el contexto intelectual. A pesar de que este cambio simultáneo entre teoría y realidad empírica es casi intuitivo y se puede documentar, es mucho más difícil establecer una relación causal entre ellos. ¿Es acaso, como sugiere Guillermo O'Donnell, que las teorías de los científicos sociales están siempre un paso atrás, en una constante carrera por alcanzar y comprender la realidad? ¿O es que los actores sociales enmarcan sus posiciones estratégicamente, cambiando la escala y el perfil de sus demandas para hacerlas compatible con las ideas en boga y las oportunidades políticas que se ofrecen, como opinaría Sidney Tarrow (1998)? Como veremos, más interesante que el problema de causalidad es entender cómo estos procesos interactúan y se refuerzan.

Cambios en la escala de análisis

Una de las transformaciones más evidentes en la comparación de la literatura sobre minería y desarrollo de las dos últimas olas es el *cambio en la escala de análisis*. Por décadas, los análisis se concentraron en lo que sucedía a nivel nacional, pues este era visto como el nivel en el que se tomaban las decisiones de mayor impacto para el país.

Una mirada a algunos de los textos clásicos de minería y desarrollo de los setenta revela un evidente enfoque en el Estado central y una tendencia a privilegiar actores centralizados. En ese entonces, países como el Perú contaban con una burocracia pública con un rol activo en la economía a través de empresas estatales como CENTROMIN [Empresa Minera del Centro del Perú] o MINEROPERU, las cuales operaban directamente grandes yacimientos mineros, o MINPECO [Empresa Comercializadora de Minerales del Perú], que se encargaba de la comercialización interna y externa de productos mineros y metalúrgicos (Dore, 1977). Por otro lado, el sindicato minero —la FNTMMP³ [Federación Nacional de Trabajadores Mineros y Metalúrgicos del Perú]— estaba organizada a nivel nacional, con una estructura sólida y capaz de acciones eficaces (Sulmont, 1976). Estos actores, junto con las empresas mineras y la burguesía nacional, fueron los personajes centrales de los análisis de los setenta.

David Becker (1983), tal vez el más clásico ejemplo de estos análisis para el caso peruano, identifica a políticos y burócratas de alto nivel —en especial representantes de empresas públicas— y a representantes de empresas mineras transnacionales como los actores clave. La posición de Becker es presentada por el propio autor como una reacción a las teorías de la dependencia, que en sus primeras y más crudas versiones sostenían que la industrialización de la periferia era prácticamente imposible y que las estructuras políticas y económicas de países marginales continuarían subordinadas a los procesos que ocurrieran en la metrópoli. En contraste, Becker observa que incluso un país primario-exportador como el Perú puede industrializarse y hasta desarrollar una burguesía nacional con verdaderos intereses nacionales, dependiendo de los patrones de alianzas y pugnas entre empresariado nacional, burocracia estatal y capital extranjero. Estos tres actores también fueron estudiados por investigadores para otros países de América Latina e identificados como claves para implementar políticas de desarrollo industrial⁴. Aunque los trabajos mencionados no comparten marcos teóricos ni las expectativas sobre las posibilidades de desarrollo político e industrialización económica de América Latina, todos ellos parten del estudio de estos actores a nivel central y las condiciones bajo las que se puede dar (o no) un pacto que propicie el desarrollo nacional. «Así, una tríada de burócratas (incluyendo militares-burócratas), gerentes de empresas transnacionales y gerentes-empresarios domésticos, captura la cúspide de la economía política» (Becker, 1983, p. 9).

A partir de los noventa, el énfasis es distinto. El enfoque privilegiado ya no es de actores agregados a nivel central y la mayoría de trabajos enfocan los impactos de la

³ <http://www.fntmmsp.org/historia.html>

⁴ Véase Evans (1979) para Brasil, Moran (1974) para Chile y O'Donnell (1976) para Argentina.

minería a nivel subnacional, especialmente en las relaciones entre empresas mineras y sociedad civil local. Este viraje fue, en algún sentido, inevitable.

En primer lugar, la redefinición de la escala de análisis más allá del nivel nacional⁵ fue resultado del avance inminente de la globalización. La proliferación de actores no estatales en la arena internacional, cada vez con mayor influencia y poder (Strange, 1996; Risse-Kappen, 1995), la revolución en los medios de comunicación, que facilita la transmisión de noticias, ideas y procesos (Held *et al.*, 1999; Giddens, 2000), y la mayor densidad de redes que conectan organizaciones sociales físicamente alejadas pero con objetivos similares (Keck & Sikkink, 1997; Hall y Biersteker, 2002) hace cada vez más difícil ignorar actores y sucesos internacionales en nuestros análisis domésticos.

En segundo lugar, algunos de los actores «nacionales» de la ola anterior desaparecieron y por tanto perdieron relevancia. Las empresas públicas que solían extraer y comercializar minerales directamente han desaparecido casi por completo. Del movimiento sindical queda poco y sus alguna vez sólidas estructuras centrales fueron erosionadas en parte por la desregulación del mercado laboral aplicada en los noventa. Las políticas de liberalización económica y retracción del Estado sin duda contribuyeron a desplazar la acción fuera de Lima y a revivir el interés de los investigadores por echar una mirada a lo que sucede en espacios subnacionales y a nivel internacional.

En tercer lugar, el cambio en la escala de análisis es resultado de políticas de descentralización aplicadas por gobiernos de países en desarrollo y financiados por agencias multilaterales durante los noventa⁶. En América Latina, elecciones regionales y locales han sido implementadas en Argentina, Chile, Colombia y Venezuela. Incluso el PRI en México accedió, en 1997, a elegir alcaldes por voto popular (Grindle, 2007). En Bolivia y Brasil, por caminos diferentes, la importancia de los espacios locales ha sido realizada aún más. La ley de participación popular en Bolivia y las iniciativas de presupuesto participativo en Brasil promovieron el involucramiento ciudadano y la toma de decisiones a nivel local (Rocha-Menocal, 2004). En el Perú, la introducción de la elección de alcaldes municipales a inicios de los ochenta, el intento de regionalización aprista, la creación de gobiernos regionales electos en 2006 y la paulatina delegación de funciones y recursos a niveles subnacionales han renovado el interés académico sobre las estrategias y posibilidades de desarrollo local en manos de actores locales (Muñoz, 2005). El diseño de estructuras subnacionales

⁵ El concepto de rescaling es de Brenner (2004).

⁶ Por ejemplo, durante el periodo 1997-2003 el Banco Mundial financió 190 proyectos que incluyen descentralización como su componente principal, a un costo total de más de \$2,7 billones. Ver <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/operations.htm>

de gobierno que crean espacios de participación y planeamiento conjunto entre autoridades y sociedad civil⁷ sugiere una apuesta por fortalecer espacios subnacionales a través de la transferencia de poder y recursos al nivel local⁸. A pesar de que la implementación de estrategias de descentralización en el Perú ha sido desigual, las burocracias subnacionales han incrementado sus espacios de decisión a medida que reciben más responsabilidades y recursos (Participa Perú, 2005). Al mismo tiempo, otros actores en el nivel subnacional —organizaciones de productores, asociaciones civiles, grupos varios— también se han hecho más activos al percibir la renovada importancia de la dimensión subnacional. Así, como resultado de estas estrategias de descentralización, la relevancia política y económica de actores subnacionales ha aumentado, y con ella el interés académico en estudiar estos espacios. En los últimos años, el énfasis es sin duda subnacional.

Los espacios subnacionales privilegiados en análisis actuales se han concentrado en un número relativamente reducido de casos emblemáticos, en los que las relaciones entre mineras y comunidades son particularmente conflictivas. Yanacocha, la primera de las grandes minas de la ola más reciente, atrapó el interés de investigadores especialmente alrededor del derrame de mercurio en Choropampa y el proyecto de expansión de las operaciones de la compañía en el Cerro Quilish, el cual fue finalmente abandonado debido a la tenaz oposición local (Kuramoto, 2001; Torres & de Echave, 2005; Torres, 2007). Otro caso bastante estudiado es el de Antamina, la inversión minera más grande de la historia del Perú. Algunos estudios dan cuenta de los esfuerzos de Antamina para llevar a cabo una nueva estrategia de relaciones comunitarias y respeto al medio ambiente, poniéndola como el mejor ejemplo de lo que se ha llamado la «nueva minería» (Banco Mundial, 2005). Sin embargo, otros análisis cuestionan este aparente éxito y presentan perspectivas discrepantes sobre las negociaciones entre empresa, Estado y población local, sobre todo en relación a la compra de tierras y reubicación (Barrantes *et al.*, 2005; Sanborn, Portocarrero y Camacho, 2007; Szablowski, 2007; Damonte, 2007; Salas, 2008; Gil, 2009). Los casos de Tambogrande y Río Blanco también han atraído interés por la renuencia de la población a permitir que las empresas mineras desarrollen sus actividades en la zona (Bebbington *et al.*, 2007; de Echave *et al.*, 2009).

⁷ Son los llamados concejos de coordinación regional (CCR) y los concejos de coordinación local (CCL).

⁸ El Fondo de Compensación Municipal transfiere recursos del presupuesto público a los gobiernos locales de acuerdo a criterios de población, pobreza y necesidades básicas. Los municipios también reciben transferencias por rentas de aduanas y por el programa del vaso de leche. Adicionalmente, muchos gobiernos regionales y locales reciben, si cumplen determinadas características, seis tipos distintos de canon por extracción de diversos recursos no renovables, incluyendo recursos mineros.

Tintaya es un caso peculiar, pues los análisis existentes son bastante más positivos que el promedio. A pesar de que la operación minera en Tintaya también generó conflictos entre las poblaciones locales y la empresa, la intervención de organismos no gubernamentales y la disposición de las partes generaron una mesa de diálogo para manejar los conflictos que funcionó entre 2001 y 2004. La experiencia fue bastante exitosa: basta mencionar que la empresa BHP Billiton compensó con creces las expropiaciones de tierras y se comprometió a crear un fondo para el desarrollo local al que aportará 300.000 dólares anuales durante tres años (de Echave *et al.*, 2005). Tintaya también es un caso interesante porque permite reflexionar sobre el rol que puede cumplir un actor transnacional —en este caso Oxfam— en las relaciones entre empresa y comunidad (de Echave *et al.*, 2005; Camacho & Lossio, 2007).

Estos son solo algunos ejemplos para ilustrar cómo los debates sobre el Estado central han cedido su lugar a discusiones sobre las dimensiones subnacional y supranacional, y las múltiples formas en que actores en estos niveles pueden influenciar la ecuación entre minería y desarrollo. Pero el cambio en la escala de análisis no es la única transformación que ha sufrido esta literatura.

Cambios en la agenda de investigación

La literatura sobre minería y desarrollo también muestra que ha habido un cambio sustantivo en los *temas* que capturan la atención de los investigadores sociales. En los estudios producidos en los setenta, una de las preocupaciones centrales fue la posibilidad de un desarrollo industrial basado en un modelo de acumulación primario-exportador, en nuestro caso, minero. Este debate puede ser presentado, en términos simplificados, como uno entre teorías de la modernización y teorías de la dependencia. La primera considera que la minería puede ser un trampolín a un desarrollo industrial diversificado, y que la inversión extranjera en el sector ofrece el capital y la tecnología, factores generalmente escasos en nuestros países, para llevar a cabo esta transformación (Rosenstein-Rodin, 1943; Roemer, 1970; Lewis, 1989).

Por el contrario, la premisa de los dependencistas es que la minería no puede ser la base de un desarrollo industrial de largo plazo y que la inversión extranjera y la inserción subordinada en el capitalismo global son las causas fundamentales del subdesarrollo en la periferia. Ellos sostienen que la gran minería, por lo general un negocio de empresas multinacionales, genera una estructura de enclave en la que existen pocos eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante, y que produce que el dinamismo del sector minero no tenga mayor impacto en el resto de la economía (Hirschman, 1958; Seers, 1964; para el caso peruano Glave & Kuramoto, 2007; Torres-Zorrilla, 2000). Además se sostiene que la dependencia en el sector minero genera al menos dos efectos macroeconómicos negativos. Por un lado, el deterioro de

los términos de intercambio entre bienes primarios e industriales hace que las divisas por exportaciones mineras sean cada vez más insignificantes en términos relativos (Prebisch, 1950; Singer, 1950). Por otro lado, las distorsiones conocidas como la enfermedad holandesa⁹ generan un cambio en los patrones de producción y consumo en el país que retardan el desarrollo del sector manufacturero (Biersteker, 1981; Corden, 1984; para el caso peruano Schuldt, 2005).

Otro tema de investigación clásico en la literatura durante el boom anterior fue el de la explotación de la mano de obra local por parte del capital extranjero. La minería es presentada como una actividad que contribuyó a la creación del mercado laboral en la sierra peruana, monetizó la economía campesina y por lo tanto ayudó a la formación del proletariado peruano (DeWind, 1977; Bonilla, 1974; Laite, 1980), pero a la vez es vista como una de las industrias en las que la contradicción entre capital y mano de obra es más aguda, y la explotación más evidente (Brundenius, 1972, Kruijt & Vellinga, 1977; Dore, 1977; entre muchos otros). Numerosos estudios se enfocan en las condiciones laborales, los salarios y beneficios, así como la salud y la seguridad en las minas, teniendo a los sindicatos como actores centrales en el análisis. Este discurso de explotación extrema generó o al menos justificó *ex post facto* la expropiación de las operaciones de la Cerro de Pasco Copper Corporation por el gobierno de Velasco en 1974. Mientras algunos aprobaron la nacionalización como un triunfo del proletariado y el inicio de una relación laboral más justa, otros la denunciaron como una estratagema del capital extranjero que con la nacionalización se deshizo de sus activos menos lucrativos por una compensación más que razonable (Dore, 1977). Como veremos en el contraste con las investigaciones más recientes, este debate —como casi todos— más que solucionarse, fue reemplazado por otros que se consideraron más urgentes.

La centralidad otorgada a estos temas en las investigaciones de este período fue en parte el resultado de las teorías vigentes entonces que entendían el desarrollo como una transformación económico-industrial, y de una concepción de los roles y responsabilidades del Estado como facilitador y líder de este proceso de industrialización.

⁹ La enfermedad holandesa se desata cuando un país rico en algún recurso natural experimenta un boom que incrementa la cantidad de divisas que el país recibe por la exportación de sus recursos. Estas rentas minerales distorsionan los patrones de inversión, pues las masivas rentas que recibe el país por sus exportaciones mineras aprecian la moneda local y generan una pérdida de competitividad de todas las demás exportaciones, haciendo más atractiva la inversión en recursos primarios que en industrias de valor agregado. A la misma vez, la apreciación de la moneda local hace que los productos importados sean relativamente más baratos y se produce un aumento en el consumo de bienes importados. Así, la enfermedad holandesa afecta tanto los patrones de inversión como de consumo. Este proceso fue identificado por primera vez en Holanda en los setenta, cuando el país descubrió grandes cantidades de petróleo e inició una agresiva actividad exportadora, generando estos desequilibrios macroeconómicos. El concepto fue acuñado por la revista *The Economist* (1977).

Además, el interés en esos temas estuvo sostenido naturalmente por el contexto material: un vibrante movimiento sindical minero, «la fracción tradicionalmente más combativa del proletariado peruano» (Bonilla, 1974 p. 15).

En la actualidad, las premisas son distintas. Por un lado, la noción de desarrollo se ha alejado de una idea meramente económica para convertirse en un ideal multi-dimensional, que privilegia la construcción de capacidades de deliberación y elección sobre la construcción de fábricas o caminos (Sen, 1988). Por otro lado, la crisis de los ochenta generó una gran desilusión sobre la intervención estatal en la economía y la visión del «Estado como solución» fue reemplazada por la visión del «Estado como problema». Las transformaciones en las nociones de desarrollo no solo fueron en términos de *qué* se debe hacer, sino de *quién* lo debe hacer.

La sofisticación en nuestras concepciones de desarrollo ha incrementado el interés en estudiar los impactos sociales y ambientales de la actividad minera en las poblaciones aledañas a las minas, temas que muy pocas veces aparecieron como centrales en estudios de la ola previa. Nueva legislación nacional y recomendaciones de instituciones internacionales han hecho que las empresas mineras mejoren sus estándares socioambientales (normas de la OIT, iniciativas de la ONU, Banco Mundial, 2005; para el caso peruano ver Pascó-Font *et al.*, 1999; Alayza, 2007; Blume *et al.*, 2007; Oxfam, 2007) y han contribuido a aumentar los costos —en términos financieros y de imagen pública— de ser «socialmente irresponsable». A nivel internacional, se han multiplicado las organizaciones promotoras de los derechos sociales, ambientales y culturales de comunidades en zonas mineras y, a nivel subnacional, se ha despertado (o agudizado) una conciencia local sobre los impactos sociales y ambientales de las actividades extractivas. La percepción de que estos son temas que ahora generan interés público, alrededor de los cuales se pueden agregar demandas locales y, no menos importante, para los cuales hay financiamiento internacional, ha consolidado su preeminencia en la agenda pública.

El caso del complejo metalúrgico de La Oroya es arquetípico y los problemas ambientales y de salud han sido ampliamente documentados (Aste, 2002; Torres & de Echave, 2005; CooperAcción, 2006) e incluso una página web dedicada exclusivamente al seguimiento de este problema¹⁰, el cual ha dado al Perú el título de ser el sexto lugar más contaminado del planeta¹¹. El derrame de mercurio en Choropampa, Cajamarca, en 2000 también ha sido estudiado extensamente. Que el distrito más pobre de todo el país se encuentre al lado de la mina de oro más grande del Perú, y que en lugar de beneficiarse por sus operaciones sea contaminado por éstas, es

¹⁰ www.todosobrelaoroya.org

¹¹ www.worstpolluted.org

suficiente para generar un sentimiento de tragedia e injusticia y ayudar a concebir algunos proyectos de investigación. El documental «Choropampa: El precio del oro» (Cabellos, 2002) ayudó a que este caso se convirtiera en uno de los más notables ejemplos de los problemas ambientales de las industrias extractivas.

La transformación de nuestras nociones de desarrollo también ha promovido que se amplíe la agenda de investigación de las condiciones laborales en el sector minero al tema más general de las condiciones de vida de las poblaciones cercanas a las operaciones mineras. Por ejemplo, usando información a nivel departamental, de Echave & Torres (2005) investigan si los departamentos con un mayor PBI minero tienden a ser más pobres. Siendo un área de estudio más bien dominada por estudios de caso, este trabajo estadístico es una contribución valiosa que se propone evaluar esta hipótesis a nivel nacional. El estudio encuentra una relación positiva entre minería y pobreza. Sin embargo, la falta de información desagregada para PBI minero y PBI hidrocarburos hace que la variable explicativa más importante —el peso del sector minero en el PBI nacional— no sea muy precisa y por tanto los resultados no son del todo persuasivos.

La idea de que la minería tiene un impacto positivo (o al menos nulo) en los niveles de pobreza está muy generalizada en la sociedad peruana. A pesar de ello, un número de estudios más recientes concluye que los impactos son en promedio negativos y que los efectos en los ingresos monetarios y las condiciones de vida de las poblaciones locales dependen de muchos otros factores geográficos, regionales e individuales. Barrantes *et al.* (2005) es una de las primeras investigaciones empíricas que se propone establecer el impacto de la minería en los hogares. Usando la Encuesta Nacional de Hogares, los autores ponen a prueba la idea generalizada de que la minería tiende a aumentar los niveles de pobreza y encuentran que en realidad la actividad minera disminuye la probabilidad de que un hogar sea pobre en 5%. En un estudio para CEPAL, Santillana (2006, p. 52-65) desarrolla un análisis similar.

Zegarra, Orihuela & Paredes (2007) critican la metodología de Barrantes *et al.* (2005) pues este estudio compara hogares en distritos mineros con hogares en distritos no mineros. El problema metodológico es que para que estos dos grupos de hogares puedan ser comparables deben ser idénticos en todos los otros atributos, excepto la presencia minera. Es difícil descartar que existan otros elementos que diferencian estos dos grupos de hogares y por tanto los resultados del análisis pueden estar sesgados. Usando la estrategia cuantitativa de emparejamiento (*propensity score matching*), que se puede considerar una técnica más refinada para evaluar los efectos de una «intervención» (en este caso, la presencia minera), Zegarra, Orihuela & Paredes (2007) emparejan distritos mineros y no mineros de la Sierra peruana que son comparables para evaluar si esta actividad mejora o no las condiciones de vida de las

poblaciones locales. Los autores encuentran que los ingresos y gastos de las familias urbanas se han incrementado como resultado de la actividad minera, aunque en algunos lugares esto ha venido acompañada de peores condiciones de vida, por ejemplo una mayor probabilidad de contraer enfermedades. En zonas rurales, no hay una tendencia general en los ingresos y gastos por región, pero se observó que aquellos hogares con mayores activos, especialmente capital humano, se han visto más beneficiados. En resumen, son los hogares más vulnerables —aquellos en zonas rurales y con menos activos— los que se benefician menos de la actividad minera.

Una forma relativamente nueva de enfocar los impactos sociales y ambientales de la presencia minera es enmarcándolos como un conflicto por la propiedad y el uso de recursos, primordialmente agua y tierra. Este enfoque permite combinar factores sociales y ambientales dentro un mismo estudio. Generalmente estos análisis están influidos por preocupaciones sobre desarrollo territorial local: cómo se genera una visión de desarrollo local, quiénes tienen acceso a los recursos, quién decide y garantiza esta distribución y quién puede, potencialmente, modificarla (Bebbington *et al.*, 2007; Glave & Kuramoto, 2007; North, 2006; Banco Mundial, 2005). Los conflictos por tierra y agua se han agudizado porque la minería se ha expandido geográficamente hacia áreas con mayor población, y por lo tanto esto ha abierto más posibilidades de fricción entre minería y asentamientos poblacionales. Además, las nuevas tecnologías mineras son capaces de capturar minerales incluso en pequeñas concentraciones, pero son más intensivas en agua que antes y requieren mayores superficies de terreno para operar. Es asombroso que en Cajamarca el área de la mina de oro a tajo abierto de Minera Yanacocha sea más grande que el de su ciudad capital (Aste, 2002), y que la ciudad de Morococha en pleno tendrá que ser «trasladada» para iniciar las operaciones del proyecto Toromocho en Junín.

Estas investigaciones sobre los impactos mineros en las condiciones ambientales y sociales de la población armonizan bien no solo con el enfoque de desarrollo integral adoptado por investigadores académicos y profesionales del desarrollo, sino también con la preeminencia de evaluar perspectivas locales en lugar de nacionales que fuera previamente sugerida.

Pero no todo ha sido resultado de cambios en paradigmas: el decline de temas laborales de la ola más reciente de estudios sobre minería y desarrollo respondió en gran medida a que, en la práctica, los sindicatos dejaron de ser actores centrales. Como se ha visto, el liderazgo social de los sindicatos se debilitó considerablemente en los noventa, resultado de la desregulación del mercado laboral y la expansión de la práctica de subcontratación, la cual afectó a todas las ramas productivas (de Echave, 2001; Chacaltana, 2001). Entre 1989 y 1993, las empresas mineras despidieron cerca de 23.000 trabajadores estables y 10.000 trabajadores eventuales (Glave & Kuramoto,

2007 p. 139). Pero los sindicatos mineros sufrieron especialmente en los últimos veinte años debido a que, probablemente, ningún sector vivió un proceso tan acelerado de cambio tecnológico como el de la gran minería (Kuramoto, 2001; Sánchez Albavera *et al.*, 1999, p. 52-53). Como resultado, la intensidad de mano de obra de la actividad minera cayó en picada y, con él, el poder de negociación laboral. Algunas fuentes citan que el costo de un puesto de trabajo en la minería a gran escala se ha cuadruplicado de 250.000 dólares a más de un millón de dólares (Aste, 2002). Así, la adopción generalizada de la minería a cielo abierto en lugar de socavón, donde el uso de maquinaria pesada es limitado, la mecanización de la extracción y procesamiento del concentrado de minerales, el transporte del mineral en tuberías —no ya por carretera, para el pesar de choferes locales— y otros cambios tecnológicos, han reducido el número de trabajadores necesarios en la operación minera promedio y por tanto el poder de los sindicatos en las negociaciones con las empresas mineras. Estos cambios revelaron a los trabajadores mineros la triste verdad en la afirmación de Joan Robinson: en un sistema capitalista, lo único peor que ser explotado es no ser explotado¹².

Cambios en las recomendaciones de política pública

En todo tema, nuevas formas de presentar y entender el problema traen con ellas nuevas agendas de reformas urgentes en el sector —un determinado tipo de instituciones, ciertas recomendaciones de política pública— basadas en las expectativas sobre lo que los actores involucrados deben y pueden hacer. En el caso de los análisis de minería y desarrollo, el contraste de las recomendaciones de política de los dos últimos booms es tan grande como los cambios en la escala y la agenda de investigación presentados en este capítulo. Estas recomendaciones se basan en dos grandes cambios en las expectativas sobre los roles de actores clave. Por un lado, las expectativas públicas y privadas sobre lo que es posible y legítimo demandar de las empresas mineras ha aumentado considerablemente. El inventario de sus responsabilidades no solo abarca la eliminación de sus impactos negativos sino también obligaciones *positivas* en relación con otras organizaciones sociales. Por otro lado, el Estado ha dejado de ser el único y principal actor en el que recae el liderazgo y las responsabilidades de provisión social. Por lo tanto, las preocupaciones teóricas de cómo construir un Estado autónomo capaz de cumplir estos roles fundamentales han palidecido al lado de los debates sobre cómo mejorar la «convivencia local» de empresas y organizaciones sociales locales.

Las mayores demandas sobre la conducta social y ambiental de empresas mineras y la preocupación sobre su relación con sus vecinos han generado gran soporte por

¹² «It's a terrible thing to be a worker exploited in the capitalist system. The only worse thing is to be a worker unable to find anyone to exploit you» (Robinson, 1969).

una recomendación de política: que las empresas mineras aumenten sus presupuestos de inversión local. Efectivamente, además de los beneficios locales del canon minero, que llega a espacios subnacionales como parte del presupuesto público de gobiernos locales y regionales, las empresas mineras están siendo convencidas de aumentar sus presupuestos de inversión social directa. En muchos casos, en especial en la gran minería, estas demandas han obtenido respuesta y los presupuestos privados para inversión social directa han crecido considerablemente.

Sin duda, hay la tentación de promover mayores desembolsos financieros de las empresas mineras y mayor rol en el diseño e implementación de proyectos para el desarrollo local: estas tienen los incentivos, los recursos económicos, y las capacidades técnicas y logísticas para llevar a cabo inversiones sociales en menos tiempo y con mayor eficiencia que cualquier gobierno local. Los potenciales beneficios de involucrar a las empresas mineras en la provisión social y el desarrollo de infraestructura pública son enormes. Su intervención puede cambiar el destino de regiones olvidadas del país, construyendo postas y escuelas, proporcionando bienes y servicios públicos y mejorando las condiciones de vida de miles. Esto es especialmente cierto en países como el Perú, donde los presupuestos y capacidades públicas son escasos y las necesidades muchas.

Sin negar las ventajas económicas que puede traer este arreglo, es importante reflexionar sobre sus posibles impactos políticos e institucionales de largo plazo. ¿Cuál podría ser el problema de que empresas mineras adopten competencias que, teóricamente, son responsabilidad estatal pero que, en la práctica, el Estado no ha logrado satisfacer? ¿Cuáles son los riesgos de que la bandera que hoy aglutina las demandas frente a empresas mineras sea principalmente la de que éstas destinen mayores presupuestos a programas de inversión social y que tengan un mayor compromiso con el desarrollo económico de la localidad?

2. GRAN MINERÍA Y CAPACIDADES ESTATALES SUBNACIONALES

Por lo general, hay un solo aparato colectivo en la sociedad que es más poderoso que cualquier otro y que, llegado el punto de la batalla, puede imponerse sobre los otros. A este aparato le llamamos Estado.

Gordon Tullock (1970)

Por lo general, el lugar privilegiado del Estado en el estudio de la ciencia política se sostiene en la idea de que este es cualitativamente distinto de cualquier otra organización social: en mayor o menor medida representa y responde a la población, su poder proviene y se asienta en su legitimidad, y sus estrategias se dirigen a alcanzar el bien público sobre intereses particulares. La idea de Tullock, uno de los más ilustres

economistas de la teoría de elección pública y tal vez más liberal que el propio Friedman, es sugerente porque considera que la superioridad del Estado frente a otras organizaciones sociales no es teórica ni debe asumirse *a priori*, sino que debe ser empíricamente verificable, «llegado el punto de la batalla».

El escepticismo contenido en la idea de que el Estado es una organización más en la sociedad, distinta de cualquier otra organización social en *grado, mas no en sustancia*, es un interesante punto de partida para reflexionar sobre roles y responsabilidades, especialmente cuando en muchas partes del mundo este parece estar «perdiendo la batalla» frente a otras organizaciones para establecer y hacer respetar las reglas básicas de la convivencia social.

Crecientes demandas. Nuevas respuestas

Tanto en el nivel internacional como nacional, el coro de voces que exige que las empresas mineras comprometan más recursos en sus espacios de influencia y se encarguen de implementar proyectos y actividades de desarrollo económico crece cada día.

El sector privado debe asumir algunos de los roles tradicionalmente jugados por el Estado, particularmente en países donde las instituciones son débiles [...] Nosotros en el Banco Mundial y en especial en el IFC [International Financial Corporation] debemos extender este mensaje y usar toda nuestra influencia, en términos de nuestras recomendaciones de política y nuestra asignación de financiamiento, para empujar en esta dirección (Woičke, 2005, s/p, énfasis añadido).

En el Perú también se ha sugerido que las empresas mineras se encarguen de la provisión de bienes y servicios públicos:

Si el Estado no ha podido ofrecer servicios, ¿cuál es la alternativa? Si el Estado ha fracasado [...] demos oportunidad a la empresa privada. Una población a 4,000 metros de altura, ¿qué alternativa tiene? Creo que la alternativa puede ser la empresa minera, que va a suplir lo que no hace el Estado. La empresa puede hacer carreteras, concertar con el Estado, presionar para que se pongan servicios médicos buenos [...] construir la posta sanitaria, construir la escuela [...] (Ossio, 1999, p. 97).

Incluso un ex asesor de la comisión de energía y minas del Congreso llegó a declarar públicamente que «las empresas [mineras] deberían adelantar parte del impuesto a la renta para hacer obras, o que ellas mismas las hagan, porque tienen la logística, el conocimiento y la capacidad para realizarlas. Lo que el Estado hace en dos o tres años la empresa lo puede hacer en ocho meses»¹³.

¹³ Pedro Gamio, ex asesor de la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República.

En general, la presión de la sociedad civil y el Estado sobre el sector minero ha aumentado y las empresas que llegaron a nuestro país para extraer recursos son ahora objeto de mayores demandas por parte de otros actores sociales (Portocarrero *et al.*, 2007).

Ante esta demanda de Estados, organizaciones internacionales y sociedad civil, que cada vez más exitosamente se están organizando para «extraer de las industrias extractivas», la respuesta de más de una empresa minera ha sido simple: ceder ante la presión y gastar más. Efectivamente, como respuesta a las demandas por más gasto social en las comunidades de su entorno —y aprovechando la abundancia generada por el boom de precios de los últimos años— las empresas mineras han comenzado a involucrarse en la provisión directa de bienes y servicios públicos, en ofrecer asistencia técnica y capital de trabajo para proyectos productivos, y en la construcción de infraestructura —de carreteras a escuelas, electrificación y postas médicas.

Sin embargo, las inversiones sociales de las empresas mineras son entendidas por estas como «contribuciones voluntarias», reguladas por códigos de ética y responsabilidad social diseñados por las propias empresas o por gremios industriales. Casi todas las empresas de gran minería que operan en nuestro país forman parte de la SNMPE [Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía] y por tanto suscriben el código de ética de la asociación. Además, siendo subsidiarias o *joint ventures* de grandes empresas multinacionales, las operaciones de gran minería están reguladas por los estándares de responsabilidad social de las empresas madre. De más está decirlo, estos códigos son bastante generales y ninguno de ellos establece de manera precisa el ámbito de responsabilidades de la empresa respecto a sus inversiones sociales, ni mucho menos los niveles mínimos de presupuestos para este fin.

En el Perú, las empresas mineras encauzan las contribuciones voluntarias que componen su inversión social directa a través de cuatro canales. En primer lugar, la mayor parte de empresas mineras poseen un área de relaciones comunitarias como parte de su estructura interna, la cual sirve de enlace entre la empresa y las poblaciones de su entorno. Estas áreas son las encargadas de relacionarse con las organizaciones locales y sirven como la primera ventanilla de demandas de la población. Los presupuestos operativos que manejan estas áreas dependen de decisiones internas de la empresa.

El segundo canal mediante el cual las empresas de gran minería invierten localmente es el de las fundaciones o asociaciones civiles que son establecidas y financiadas por la empresa. Este tipo de arreglo institucional viene con la promesa de ser más independiente que la gerencia de relaciones comunitarias, pues la fundación posee una cierta autonomía legal frente a la empresa, tiene un perfil de recursos humanos distinto (antropólogos y promotores sociales en lugar de ingenieros) y no necesita subordinar sus objetivos de desarrollo social a los objetivos financieros u operativos

de la empresa. Entre las empresas de gran minería en el Perú, tres cuentan con fundaciones: Antamina (Fundación Áncash), Tintaya (Fundación Tintaya) y Yanacocha (Fundación Los Andes). Tanto el nivel de fondos que manejan estas fundaciones como su distribución son decisiones privadas de las empresas, y varían de acuerdo con criterios establecidos internamente.

El tercer canal de contribuciones privadas son los fondos sociales, un esquema relativamente nuevo de destinar recursos de las empresas mineras a inversiones sociales. En los casos en que se han establecido, estos fondos sociales se constituyen como parte del contrato de concesión que la empresa firma con el Estado. Las condiciones y el tamaño de estos fondos son definidos entre el Estado y la empresa, y varían de un contrato a otro —en algunos casos es una suma fija, en otros es un porcentaje de las utilidades anuales de la operación— pero todos comparten el hecho de ser fondos manejados de manera privada (Francke, 2009). Cada empresa, con participación de los gobiernos locales, define su área de intervención, sus beneficiarios, los tipos de proyectos a ser financiados y los contratistas que los ejecutan. Seis de estos fondos han sido creados hasta ahora, con un capital total de más de 350 millones de dólares¹⁴.

La cuarta forma de canalizar las contribuciones voluntarias es a través del Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP). El PMSP fue el resultado de presiones y negociaciones para que las empresas mineras compartieran los beneficios extraordinarios generados como resultado del boom de precios. Aunque muchos demandaban la renegociación de contratos y el aumento de impuestos a las empresas mineras y otros exigían mayores compromisos financieros para el aporte voluntario, finalmente el Estado y las empresas convinieron que cada año las empresas comprometerían un porcentaje de sus utilidades netas del año anterior: 2% para un fondo local y 1% para un fondo regional¹⁵. A pesar de que el nivel del aporte ha sido predeterminado por el Estado, las decisiones sobre la distribución de estos recursos recaen principalmente en la empresa. Al mes de julio de 2010, 39 empresas de gran

¹⁴ Seis operaciones mineras (empresas) poseen fondos sociales: Lagunas Norte (Barrick), Michiquillay (Angloamerican), LasBambas (Xstrata) Toromocho (Chinalco), La Granja (Rio Tinto) y Bayóvar (Vale).

¹⁵ Los convenios estipulan que este aporte voluntario solo se genera si los precios promedio anuales de los metales producidos están por encima de los «precios de referencia». Los «precios de referencia» son teóricamente los precios de largo plazo de los metales, los cuales generan «utilidades normales». Precios mayores generan «utilidades extraordinarias» y hacen que las empresas estén sujetas al aporte. Los cálculos se complican si la empresa paga regalías mineras. En este caso, el valor del fondo local es calculado como el fondo local sin regalías, menos el valor neto (es decir, después de impuestos, que es el 64.4% del monto pagado por regalías) de las regalías, sin llegar a saldo negativo, más el 25% del fondo local y el 25% del fondo regional.

y mediana minería han comprometido un total de 1778 millones de soles destinados a dieciocho regiones del país¹⁶.

Más dinero, ¿más desarrollo?

A pesar de que estas inversiones sociales privadas pueden generar grandes ventajas económicas para las poblaciones locales en términos de acceso y calidad de servicios públicos, también genera nuevos riesgos políticos e institucionales que es importante tener en cuenta y tratar de evitar. Efectivamente, el afán por comprometer a las empresas mineras a aportar más al desarrollo económico local —es decir, gastar más— ha dejado en la sombra un tema de fondo y de largo plazo: las consecuencias de este gasto en el desarrollo político local.

Uno de los temas clásicos de la ciencia política es el de la transformación social. El interés académico por sociedades en desarrollo se generalizó en los cincuenta, a medida que más países conseguían su independencia de los antiguos poderes coloniales. Entonces, la visión predominante era el de las teorías de la modernización, en las que el desarrollo era concebido como un proceso más o menos lineal y progresivo, en el que sociedades transitaban «de menos a más». Formas tradicionales de organización, bajos niveles de desarrollo económico y estructuras políticas e institucionales sencillas daban paso con el tiempo a formas modernas de organización, altos niveles de desarrollo económico y complejas estructuras políticas e institucionales (Parsons, 1951; Lipset, 1959; Rostow, 1964). Este enfoque eminentemente optimista del proceso de transformación social no solo sugería que el desarrollo económico, social y político son procesos que se refuerzan uno al otro, sino que ignoraba la posibilidad de que este proceso pudiera ser reversible.

Samuel Huntington (1965, 1968) fue uno de los primeros que cuestionó estas teorías en las que se asume que el desarrollo es «todo una pieza», que una cosa buena es compatible con otra y que no hay lugar para retrocesos. «Existe la tendencia de asumir que, dado que procesos de modernización están sucediendo, procesos de desarrollo político también deben estar dándose» (Huntington, 1965; p. 391). Sin embargo, una mirada honesta a los procesos que ocurrían en países en desarrollo en esa época revelaba un claro desbalance entre mayores niveles de alfabetismo, urbanización e ingreso per cápita —todos indicadores clásicos del proceso de modernización— y fallidos procesos de desarrollo político —golpes de Estado, revoluciones, corrupción, desorden—. Con la evidencia empírica a su favor, Huntington propuso separar conceptualmente la idea de desarrollo económico y desarrollo político, y aceptar

¹⁶ PMSP, *Informe 23* (julio de 2010). Todos los informes están disponibles en <http://www.minem.gob.pe/descripcion.php?idSector=3&idTitular=1407&idMenu=sub1175&idCateg=555>.

que las sociedades podían experimentar procesos de inestabilidad política incluso cuando estuvieran experimentando exitosos procesos de cambio económico y social. Y para ser aún más controversial, Huntington no solo sostuvo que estos dos procesos son independientes, sino que los procesos acelerados de modernización económica podían entrar en contradicción y erosionar el desarrollo político.

Efectivamente, su argumento principal es que el desarrollo político es resultado de un delicado balance entre movilización e institucionalización. A medida que el proceso de modernización económica ensancha el grupo «políticamente relevante» en una sociedad y aumenta las aspiraciones sociales y económicas de la población, nuevas demandas y presiones recaen sobre sus instituciones políticas (Huntington, 1968, pp. 49-50). Si estas no se adaptan para soportar nuevos actores que se movilizan e incursionan en el espacio público, es difícil mantener la estabilidad del sistema. Esta tesis, propuesta mientras Estados Unidos intentaba «desarrollar» Vietnam del Sur y financiaba la Alianza para el Progreso en América Latina, y la cooperación internacional desembolsaba a diestra y siniestra nuevos préstamos para construir infraestructura económica en el tercer mundo, advirtió sobre la olla de presión que se estaba generando sobre las débiles instituciones políticas de estos países.

Salvando las diferencias de escala, pero manteniendo la lógica básica, el argumento que Huntington sugirió hace ya cuatro décadas sobre las desconexiones y riesgos de los procesos de desarrollo económico y desarrollo político puede iluminar el debate sobre el gasto directo de empresas en localidades mineras.

El reto: balance entre desarrollo económico y desarrollo político

Al evaluar las consecuencias de las inversiones sociales directas de empresas mineras a la luz de la teoría propuesta por Huntington, se observan dos grandes brechas entre las lecciones que se desprenden de estas teorías y la realidad peruana.

La primera gran brecha es entre la poca atención que hemos otorgado al desarrollo de estructuras políticas e institucionales en comparación con el desarrollo económico. En el Perú, al menos hasta el momento, la construcción de las capacidades estatales a nivel subnacional no ha sido tomada con la misma seriedad que la mejora de las condiciones económicas; este desbalance puede ser muy riesgoso.

Es cierto que los presupuestos de municipalidades y gobiernos regionales se han visto incrementados como resultado de la transferencia de recursos por canon minero y, en algunos casos, regalías, durante el último boom minero. Sin embargo, estos recursos no parecen haber sido usados para mejorar las capacidades de planificación y gasto de los gobiernos subnacionales. En realidad, el desempeño de los gobiernos locales que reciben recursos por canon no es radicalmente distinto que aquellos que

no los reciben. Los reportes de Vigilancia de las Industrias Extractivas del Grupo Propuesta Ciudadana¹⁷ indican que, en las regiones analizadas, los gobiernos regionales y locales muestran crecientes saldos presupuestales no ejecutados, evidencia de las limitadas capacidades de gestión local. Además, la mayoría son proyectos relativamente pequeños y por tanto su impacto social es restringido. Entre 2004 y 2006, el 98% de los proyectos de inversión declarados viables y financiados con recursos del canon son menores a S/. 3,5 millones (GPC, 2007, pp. 82-85). Lamentablemente, las débiles capacidades para formular y ejecutar proyectos observadas a principios del boom no parecen haber mejorado sustancialmente cuatro años después. Además, de los recursos comprometidos por las empresas mineras como parte del Aporte Voluntario, solo el 14% están dirigidos a fortalecimiento de capacidades institucionales¹⁸.

Aplicando los mismos conceptos que Huntington delineó para analizar el desarrollo político nacional en el nivel local, concluimos que un énfasis exclusivo en el desarrollo económico puede crear más inestabilidad política y erosión institucional. Mayores recursos en instancias subnacionales —tanto por mayores montos de canon como por mayores presupuestos sociales de las empresas mineras— puede atizar la formación de grupos de interés que pugnan por acceso a esos recursos. Esta movilización es potenciada por un contexto político de reforma descentralista y participativa que genera mayores expectativas de inclusión y voz en la población, que percibe, tal vez correctamente, que esta es su única oportunidad de acceder a bienes y servicios que le fueron esquivos por décadas. Resulta poco probable que los gobiernos subnacionales puedan canalizar este nivel de movilización de una manera ordenada. No solo porque sus capacidades técnicas (de priorización, asignación de recursos, diseño de proyectos, entre otros) son limitadas para ofrecer de manera eficiente los bienes que se demandan, sino porque la debilidad del sistema de partidos hace que la probabilidad de tener un alcalde o presidente regional «independiente» —con las debilidades institucionales que eso implica casi siempre— sea bastante alta. Por lo tanto, el acceso a mayores recursos financieros, teóricamente dirigidos al desarrollo, pueden terminar debilitando aún más la institucionalidad política local cuando las capacidades técnicas son débiles, las expectativas de participación de la población son altas y las capacidades de intermediación política y rendición de cuentas muy bajas.

¹⁷ El grupo Propuesta Ciudadana produce reportes regionales y nacionales sobre vigilancia de las industrias extractivas. Pueden ser accedidos en www.participaperu.org.pe/vigilancia

¹⁸ A este monto habría que sumar los recursos que las empresas mineras destinan a través de las gerencias de relaciones comunitarias o las fundaciones. Es difícil estimar este monto debido a las restricciones de información.

La segunda gran brecha que se observa es entre las estructuras institucionales que tenemos actualmente, tanto desde el punto de vista de las empresas mineras como del Estado, y las necesarias para canalizar el gasto social minero de manera sostenible.

Del lado de las empresas mineras, los procedimientos mediante los cuales se asigna y ejecuta esta inversión social directa quedan a discreción de la empresa y son poco reguladas. Los presupuestos de las gerencias de relaciones comunitarias no son públicos —a pesar de que muchas de sus actividades son claramente de interés público— lo cual hace difícil establecer los recursos con los que cuentan o cómo los asignan y ejecutan¹⁹. Se observa que hay un mayor esfuerzo de parte de las fundaciones de operar de manera transparente y participativa y, por lo general, los montos son reportados en sus páginas web²⁰. Sin embargo, este arreglo institucional solo funciona en tres de las nueve empresas categorizadas como gran minería. Finalmente, los fondos del Aporte Voluntario, así como los fondos sociales que algunas empresas poseen, son gestionados con bastante independencia del Estado.

Estas estrategias de inversión social minera en las que el rol del sector público es mínimo pueden generar problemas de sostenibilidad de los programas y proyectos, pues las empresas mineras operan hasta que el yacimiento se agota y, llegado ese punto, puede ser difícil para el gobierno local manejar las frustraciones de la población sin la presencia de la empresa. Asimismo, las posibilidades de rendición de cuentas sobre los procesos de asignación y ejecución de la inversión social directa de las mineras son limitadas, dado que el gasto es, en última instancia, voluntario y temporal. La falta de canales institucionales para discutir el nivel de inversión social minera y su composición hace este arreglo institucional vulnerable a formas de reclamo desordenado y presa de prácticas clientelares y presiones de grupos de interés.

Del lado del Estado, las estructuras institucionales centrales y locales parecen estar renunciando a sus roles de regulación, recaudación y supervisión. Con empresas privadas gastando más y mejor, la tentación de descargar funciones y responsabilidades estatales es grande, especialmente cuando los gobiernos subnacionales son ya de por sí institucionalmente débiles. El gran riesgo es entonces que este nuevo consenso de que las empresas mineras «hagan más» genere que el Estado «haga menos».

Si bien el Estado ha creado nuevos y mejores reglamentos para regular la inversión en gran minería, hay alguna evidencia de vacíos dejados por el Estado, los cuales en

¹⁹ Por ley, las empresas mineras deben hacer públicos sus estados financieros en sus memorias anuales. El gasto ejecutado aparece allí, pero de manera agregada.

²⁰ En el caso de la Fundación Tintaya, sí hay un presupuesto mínimo garantizado, debido al convenio marco que las poblaciones locales de la provincia de Espinar firmaron con BHP Billiton en 2003, luego heredado por Xstrata cuando ésta compró los derechos de la operación. Este convenio determina que la empresa debe invertir localmente 300.000 dólares anuales por tres años.

la práctica son llenados por el sector privado. Por ejemplo, a pesar de que el decreto supremo 042-2003-EM sobre Consentimiento Previo intenta establecer una buena relación entre el inversionista y las poblaciones circundantes a la mina y establecer los términos en los que operación minera se establecerá, y los compromisos de las dos partes, la ley no define ningún rol para el Estado. Así, este importante primer encuentro se desarrolla entre la población y la empresa, sin ningún agente que sirva de amortiguador o bisagra (Banco Mundial, 2005, pp. 110-116). Tampoco existen regulaciones respecto de la cantidad o calidad de las inversiones sociales directas de las empresas mineras (Banco Mundial, 2005, p. 146). La falta de canales institucionalizados o lineamientos públicos para estructurar la asignación y gasto de estos recursos, causa que, por lo general, este sea decidido en negociaciones informales entre empresas mineras y un conjunto de actores establecidos en espacios subnacionales y convocados por la empresa. «Esos instrumentos carecen de mecanismos de sanción y de sistemas independientes de monitoreo y evaluación: los representantes de las mismas empresas actúan como legisladores, jueces y jurado de sus propias actividades, sin permitir la participación de terceras partes» (Alayza, 2007, p. 117).

En el nivel local, los gobiernos subnacionales también han perdido incentivos para desarrollar algunas de sus funciones. La puesta en marcha de programas de responsabilidad social por las empresas mineras fue bienvenida por las municipalidades, las cuales estaban sumergidas en demandas y reclamos de la población. La presencia de la empresa minera ha servido como una válvula de escape, pues parte de la presión de organizaciones sociales sobre el gobierno local se ha transferido hacia aquella. En algunos casos, el gobierno local incluso pasa de demandado a demandante y se une a la fila de instituciones que pugnan por recursos de la empresa minera²¹.

Asimismo, los gobiernos locales parecen estar perdiendo incentivos para recaudar sus propios recursos. En un estudio que abarca un total de 1106 gobiernos locales (distritales y provinciales) del Perú, Melgarejo & Rabanal (2006) concluyen que aquellos gobiernos locales que reciben recursos por canon desarrollan una cierta «pereza fiscal» en la recaudación de ingresos propios. Mientras que en general un nuevo sol adicional de transferencias fiscales incentiva a los gobiernos locales a incrementar sus recursos propios en 0,122 nuevos soles, en el caso de distritos que reciben canon minero este coeficiente es de 0,043 nuevos soles.

Como resultado de estos vacíos en la regulación y la falta de incentivos para llevar a cabo sus funciones, el Estado pierde presencia y la población puede comenzar a percibir a la empresa minera como su sustituto. La mina pasa a ser «el Estado que no

²¹ Entrevista con el gerente de desarrollo económico del gobierno regional de Áncash del 10 de julio de 2005.

ha estado», y la población refleja en ella los comportamientos y actitudes que desplegaría frente a un funcionario público. Incluso en el caso de Antamina, tal vez una de las empresas con mejor reputación social, Guillermo Salas sostiene que desde que la empresa se instaló en Áncash, «[l]a imagen que la población en general se formó de Antamina fue la de un actor que ocupaba el espacio de expectativas que se relacionan con un Estado paternalista y autoritario. Los mineros eran los nuevos y poderosos señores que iban a beneficiar y traer el desarrollo a la zona». (Salas, 2002, p. 636).

Entonces, si el énfasis en demandar recursos adicionales de las empresas mineras no viene acompañado por un esfuerzo consciente por fortalecer instituciones políticas nacionales y locales, las posibilidades de desarrollo integral de las localidades mineras permanecen limitadas.

3. CONCLUSIONES Y MÁS ALLÁ

En el Perú, la minería se ha visto y se sigue viendo por defecto como un problema —y solo una contingente y lejana posibilidad de desarrollo. En los setenta, el problema fue presentado en términos nacionales, a partir de actores centralizados, y entre los temas clave aparecen la debilidad y la corrupción del Estado nacional, los conflictos laborales asociados al modelo de desarrollo y la falta de autonomía del Estado frente al capital extranjero. En la literatura más reciente, el problema es presentado en términos multinivel (local-nacional-supranacional), con un énfasis especial en actores locales, y las dimensiones social y ambiental aparecen como las cuestiones clave. Este radical cambio de perspectiva en términos del nivel de análisis, actores y temas no solo ha sido resultado de obvios cambios en el contexto material en el que se producen los encuentros entre empresas mineras y países ricos en minerales, sino también de profundos cambios en «puntos focales» —nuevas concepciones sobre lo que es desarrollo, sobre los roles del Estado y el sector privado en la economía, y otras consideraciones normativas.

Definir el problema de una manera distinta hizo que las recomendaciones de política para superar los conflictos entre gran minería y desarrollo se transformaran. Si el gran dilema de hoy es cómo lograr que los beneficios macroeconómicos que la gran minería trae a nivel nacional tengan un paralelo en el bienestar social a nivel local, la solución que se vocea es que las empresas mineras contribuyan con más recursos para el desarrollo económico local, especialmente proyectos de infraestructura.

Como resultado de las demandas de diferentes sectores que, en el contexto de boom minero, se organizaron con mayor o menor éxito para «extraer de las empresas extractivas», la mayoría de empresas mineras han incrementado sus presupuestos de inversión social local. A través de gerencias de desarrollo comunitario, fundaciones,

fondos sociales y el aporte voluntario, los recursos que las empresas mineras han comprometido para el desarrollo económico local es probablemente el mayor en la historia de la minería en el Perú.

Sin embargo, el énfasis en las contribuciones económicas de las empresas mineras y un tal vez desmedido entusiasmo por la eficiencia y capacidades técnicas del sector privado en comparación con los gobiernos locales, está opacando la importancia de promover el desarrollo político de localidades mineras y no solo el económico. Es importante reflexionar hasta qué punto es razonable delegar responsabilidades de provisión de servicios públicos a las empresas mineras, pues esta provisión es competencia del Estado y uno de los instrumentos más poderosos para aumentar la legitimidad política del Estado frente a sus ciudadanos. Asimismo, a la luz de las teorías del desarrollo político de Huntington, se debe considerar que un interés unilateral por mejoras socioeconómicas sin contemplar el desarrollo político puede crear fuertes presiones en las instituciones locales e incluso erosionar el proceso de desarrollo político.

Lejos de sugerir que la inversión minera se detenga o que paralice sus programas de responsabilidad social, este análisis intenta subrayar que mayores recursos de parte de las empresas mineras no son una solución en sí mismos y que las estrategias de desarrollo local deben considerar tanto el desarrollo de instituciones políticas como la mejora de condiciones económicas. Es necesario llegar a un equilibrio entre las urgentes necesidades económicas y sociales de corto plazo de las localidades mineras y el fortalecimiento de las estructuras institucionales y políticas locales. A largo plazo, sería socialmente irresponsable permitir que las inversiones sociales mineras impidan el desarrollo de capacidades estatales locales.

En este sentido, no debemos perder de vista el tema del desarrollo político que estuvo tan presente en la literatura del boom anterior y en los textos clásicos de ciencia política sobre transformaciones sociales. Es necesario recuperar los debates sobre la autonomía del Estado y la relación entre autoridades y ciudadanos, la importancia de construir capacidades públicas —tanto políticas como técnicas— y las interdependencias entre procesos de desarrollo económico y político, pero pensándolos a nivel subnacional. De igual manera, es importante que los esfuerzos de investigación de casos específicos mantengan un ojo en nivel local o regional y el otro ojo en el nivel nacional, y que la riqueza descriptiva y analítica que se está acumulando a nivel subnacional ayude a comprender las transformaciones macropolíticas que ocurren en nuestro país y resulte en una nueva y más rica agenda de investigación sobre la economía política de la minería.

Así como los posibles efectos de la minería en el desarrollo económico, la salud pública y el ambiente han sido ampliamente documentados y las organizaciones se

han movilizado para poco a poco cambiar estas perjudiciales prácticas donde éstas existen, tenemos la obligación de identificar los potenciales efectos políticos e institucionales de involucrar a las empresas mineras como proveedores de bienes públicos, y sugerir formas en las que estos recursos pueden ser usados de manera sostenible.

REFERENCIAS

- Alayza, Alejandra (2007). *No pero sí: Comunidades y minería. Consulta y consentimiento previo, libre e informado en el Perú*. Lima: Oxfam América.
- Aste Daffós, Juan (2002). *Empresas transnacionales, Estado y desarrollo sostenible: el caso de Doe Run y el complejo metalúrgico de La Oroya* <http://www.aida-americas.org/templates/aida/uploads/docs/Empresas_Transnacionales.pdf>
- Banco Mundial (2005). *Riqueza y sostenibilidad. Dimensiones sociales y ambientales de la minería en el Perú*. Washington DC: Banco Mundial.
- Barrantes, Roxana et al. (2005). *Te quiero pero no: Relaciones entre minería, desarrollo y poblaciones locales*. Lima: IEP - Oxfam.
- Bebbington, Anthony et al. (2007). *Minería, movimientos sociales y respuestas Campesinas. Una ecología política de transformaciones territoriales*. Lima: IEP.
- Becker, David (1983). *The New Bourgeoisie and the Limits of Dependency: Mining, Class, and Power in «Revolutionary» Peru*. Princeton: Princeton University Press.
- Biersteker, Thomas J. (1981). *Distortion or Development? Contending Perspectives on the Multinational Corporation*. Cambridge: MIT Press.
- Blume, Cecilia et al. (2007). *Por una legitimidad compartida: análisis y propuestas*. http://www.iimp.org.pe/website2/publicaciones/EstudioIIMP1_LegitimidadCompartida.pdf.
- Brundenius, Claes (1972). The Anatomy of Imperialism: The Case of the Multinational Mining Corporations in Peru. *Journal of Peace Research* 9 (3), pp. 189-207.
- Camacho, Luis & Félix Lossio (2007). La mesa de diálogo de la provincia de Espinar: Solucionando conflictos entre sociedad civil local y empresa minera sin la presencia del Estado. Aldo Panfichi (editor), *Participación ciudadana en el Perú: Disputas, confluencias y tensiones*. Lima: Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Chacaltana, Juan (2001). Reforma en la contratación y despido en el Perú de los 90: Lecciones y Perspectivas. *Revista Economía XXIV, Numero 48* pp. 133-152.
- CooperAcción (2006). *Informe de conflictos mineros: Los casos de Majaz, Las Bambas, Tintaya y La Oroya*. Lima: CooperAcción.

- Corden, W. M. (1984). Boom Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation Oxford *Economic Papers* 36, pp. 359-380.
- Damonte, Gerardo (2007). *The constitution of political identities in the Andes: Mining, rural communities, social movements and protests in Bolivia and Peru*. Tesis doctoral, Departamento de Antropología, Universidad de Cornell.
- de Echave, José *et al.* (2005). *Los procesos de diálogo y la administración de conflictos en territorios de comunidades: el caso de la mina de Tintaya en Perú*. Lima: CooperAcción.
- de Echave, José & Víctor Torres (2005). *Hacia una estimación de los efectos de la actividad minera en los índices de pobreza en el Perú*. Lima: CooperAcción.
- de Echave, José *et al.* (2009). *Minería y conflicto social*. Lima: IEP.
- DeWind, Josh (1977). *Peasants become miners: The evolution of industrial mining systems in Peru*. Nueva York: Garland.
- Dore, Elizabeth (1988). *The Peruvian Mining Industry. Growth, Stagnation and Crisis*. Boulder: Westview Press.
- Evans, Peter (1979). *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil*. Princeton: Princeton University Press.
- Francke, Pedro *et al.* (2009). *Análisis, críticas y recomendaciones para mejorar el funcionamiento de los fondos sociales/fideicomisos mineros*. Lima: CooperAcción.
- Giddens, Anthony (2000). *Runaway World: How Globalization is Reshaping Our Lives*. Londres: Routledge.
- Gil, Vladimir (2009). *Aterrizaje minero. Cultura, conflicto, negociaciones y lecciones para el desarrollo desde la minería en Áncash, Peru*. Lima: IEP.
- Glave, Manuel & Juana Kuramoto (2007). Minería en el Perú: Lo que sabemos y aún nos falta por saber. *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: GRADE.
- Grupo Propuesta Ciudadana (2007). Vigilancia de las industrias extractivas. *Reporte Nacional 5. Balance 2004-2006* Lima: GPC.
- Hall, Rodney & Thomas J. Biersteker (editores) (2002). *The Emergence of Private Authority in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Held, David *et al.* (1999). *Global transformations: Politics, economics and culture*. Cambridge: Polity Press.
- Kruijt, Dirk & Menno Vellinga (1979). *Labor relations in mining companies: The case of Cerro de Pasco 1902-1974*. Londres: Humanity Press.
- Huntington, Samuel (1965). Political development and political decay. *World Politics* 17 (3), pp. 386-440.

- Huntington, Samuel (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Kuramoto, Juana (2001). Las aglomeraciones mineras en Perú. En Rudolf Buitelaar (editor), *Agglomeraciones mineras y desarrollo local en América Latina*. Lima: Alfaomega - CEPAL - IDRC.
- Lipset, Seymour Martin (1959). Some Social Requisites of Democracy. *American Political Science Review* 53 (1), pp. 69-105.
- Melgarejo, Karl & Jean Paul Rabanal (2006). *Perú: ¿Esfuerzo o pereza fiscal en los gobiernos locales? 1999-2004*. Trabajo presentado en el XXIV Encuentro de Economistas del BCRP. www.bcrp.gob.pe/docs/Proyeccion-Institucional/Seminarios/Conferencia-12-2006/Paper_0612_16-Melgarejo_Rabanal.pdf.
- Moran, Theodore (1974). *Multinational corporations and the politics of dependence: copper in Chile*. Princeton: Princeton University Press.
- Muñoz, Paula. (2005). *El diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales*. Lima: SER.
- North, Liisa *et al.* (editores) (2006). *Community rights and corporate responsibility: Canadian Mining and Oil Companies in Latin America*. Toronto: Between the Lines.
- O'Donnell, Guillermo (1993). *On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Post communist Countries*. *World Development* 21 (8), pp. 1355-1269.
- Oxfam America (2007). *Responsabilidad Social Empresarial en el sector minero en el Perú*. Lima: Oxfam.
- Participa Perú (2005). Transferencia de competencias, programas sociales y participación en la Descentralización. *Suplemento Informativo del Grupo Propuesta Ciudadana-USAID 22*. <www.congreso.gob.pe/historico/cip/temas/programa_juntos/documentos/participa_peru22.pdf>
- Parsons, Talcott (1951). *The Social System*. Londres: Routledge & Kegan Paul.
- Risse-Kappen, Thomas (editor) (1995). *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Robinson, Joan (1969). *The Economics of Imperfect Competition*. Londres: St. Martin's Press.
- Rocha-Menocal, Alina (2004). A new wave of decentralisation in Latin America? A conversation with Rosemary Thorp. *Development in Practice* 14 (6), pp. 726-732.
- Salas, Guillermo (2002). Familias campesinas y articulaciones económico-políticas: el distrito de San Marcos al inicio del proyecto Antamina. En Manuel Pulgar-Vidal, Eduardo

- Zegarra & Jaime Urrutia (editores), *Perú: el problema agraria en debate. SEPIA IX*. Lima: SEPIA.
- Salas, Guillermo (2008). *Dinámica social y minería. Familias pastoras de puna y la presencia del proyecto Antamina (1997- 2002)*. Lima: IEP.
- Santillana, Miguel (2006). *La importancia de la actividad minera en la economía y sociedad peruana*. CEPAL: Serie Recursos Naturales e Infraestructura 114. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Sánchez Albavera, Fernando *et al.* (1999). *Panorama minero de América Latina a fines de los años noventa*. CEPAL: Serie Recursos Naturales e Infraestructura 1. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Scorza, Manuel (1970). *Redoble por Rancas*. Lima: PEISA.
- Strange, Susan (1996). *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Szablowski, David (2007). *Transnational Law and Local Struggles: Mining Communities and the World Bank*. Oxford: Hart.
- Tarrow, Sidney (1998). *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- The Economist (1977). *The Dutch disease*. November 26, pp. 82-83.
- Torres-Zorrilla, Jorge (2000). Una estrategia de desarrollo basada en recursos naturales: análisis clúster del complejo de cobre Southern Perú. *Serie Desarrollo Productivo 70*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Woicke, Peter L. (2005). *Promoting sustainable private sector investment: An IFC perspective*. Presentación del Vicepresidente ejecutivo de la IFC ante la Fundación Príncipe de Gales. Universidad de Cambridge, Inglaterra. <http://www.ifc.org/ifcext/Home.nsf/ContentPageDesignPreview/74AA96027BB9098A85256D820077438D?OpenDocument&PreviewStyle=364D64E5DE487FB185256CE8006C8B04>.
- Zegarra, Eduardo *et al.* (2007). *Minería y economía de los hogares de la sierra peruana: impactos y espacios de conflicto*. Lima: GRADE.