

MINERÍA, DESARROLLO Y POBREZA EN EL PERÚ¹

(Este documento de trabajo se encuentra todavía en revisión y será publicado próximamente, incluyendo todos los anexos)

Roxana Barrantes

Instituto de Estudios Peruanos

Introducción

A lo largo de su historia, países como el Perú han debatido sobre cómo lograr el desarrollo económico y la elevación del nivel de bienestar de la población. Ya es claro que el crecimiento económico por sí mismo no necesariamente viene acompañado de desarrollo. Diferentes gobiernos han seguido estrategias alternativas para lograr el desarrollo económico pero todavía no hemos podido lograr que nuestro nivel de pobreza sea tolerable como sociedad.

Una parte significativa de las estrategias seguidas por el gobierno del Perú se ha enfocado en la promoción de la actividad minera. Sobre la premisa que el Perú es relativamente rico en recursos naturales, se afirma que tenemos una ventaja comparativa para la minería y, en diferentes momentos de la historia, se ha optado por políticas promocionales muy activas. La última década constituye uno de esos periodos. En 1992, se promulgó la Ley General de Minería que otorgó un régimen bastante atractivo para la inversión. De este modo, se transfirieron empresas públicas al sector privado y se dieron las condiciones para el desarrollo de nuevos proyectos mineros, que atrajeron importantes capitales extranjeros.

En este estudio, examinamos la relación entre minería y pobreza en el Perú. El énfasis temporal en el análisis está en la última década. La gran preocupación está centrada en el desarrollo de grandes proyectos mineros y la pobreza circundante. El examen responde a la preocupación de Oxfam America de "...desarrollar un estudio de los impactos de la inversión minera a gran escala sobre la pobreza en el Perú, en el marco de la legislación de los últimos diez años."

Nuestro estudio se concentra en la revisión de fuentes secundarias y el análisis estadístico. Éste es alimentado por el análisis de percepciones de pobladores, y agentes relevantes tanto en el sector público (alcaldes, funcionarios públicos) como en el sector privado (ONG y empresarios mineros). Hemos buscado dar contenido a las cifras estadísticas a través de las percepciones de las personas directamente involucradas. En este documento, presentamos la información más saltante de amplios análisis cuantitativos y cualitativos que se presentan en nueve anexos. Debemos advertir, sin

¹ Este trabajo fue coordinado por Roxana Barrantes. Patricia Zárate dirigió el trabajo cualitativo y Carolina Trivelli asesoró el desarrollo de la investigación. El equipo de trabajo estuvo conformado por Juan José Miranda, en la parte económica, y por Anahí Durand y Félix Lossio, en la parte social.

embargo, que no sentimos que hemos hecho justicia a la riqueza del estudio cualitativo, debido a la perspectiva económica que domina este documento.

En la siguiente sección, exponemos brevemente el marco de análisis que utilizaremos. En la segunda sección, abordaremos el análisis macroeconómico, es decir, que toma al Perú como unidad de análisis y examina las Cuentas Macroeconómicas como el principal indicador. La tercera sección se dedica al análisis de las cuentas municipales, ya que son los gobiernos locales quienes reciben las transferencias por canon minero, que es el mecanismo distributivo postulado por el Gobierno Central. Además, algunas empresas mineras ejecutan programas de responsabilidad social a través de los municipios. La cuarta sección analiza las características de la pobreza de los hogares que viven en distritos que albergan explotaciones mineras. Las conclusiones cierran el texto.

1. Marco de análisis

Un estudio de la relación entre la actividad minera y la pobreza debe plantear algunas hipótesis de trabajo sobre la base de la teoría económica. Primero, discutiremos el marco conceptual de la teoría económica de los recursos naturales y el concepto de canon. Luego, abordaremos teóricamente la definición de pobreza.

1.1. Teoría económica de los recursos naturales

Se parte del entendimiento que los recursos naturales son activos de capital natural. En la medida que se entienden como activos, en el marco de un esquema de desarrollo sostenible cuyo objetivo sea que las actividades económicas de hoy no comprometan el bienestar de las futuras generaciones, la explotación de los recursos naturales debería significar un intercambio entre tipos de capital, de tal modo que el uso actual no aumente la pobreza de los propietarios de los recursos.

En el Perú, los recursos naturales son de propiedad de todos los peruanos, en tanto la Constitución establece que los recursos del subsuelo son patrimonio de la Nación y que el Estado establece las formas de su aprovechamiento por los particulares. El Estado otorga así derechos para la explotación en la forma de concesiones a particulares. A cambio, los particulares tienen la obligación de pagar los derechos de aprovechamiento. Teóricamente, estos derechos de aprovechamiento deberían corresponder a la renta de escasez, o el costo del usuario, que se genera sobre la base de la producción efectivamente extraída. El costo del usuario da cuenta del costo de oportunidad intertemporal, ya que la explotación hoy de recursos naturales significa que éstos no estarán disponibles en el futuro, de tal modo que la generación actual impone costos a las generaciones futuras.

En nuestro ordenamiento legal, los recursos del subsuelo son de toda la Nación y no de las comunidades donde están localizados. Sin embargo, éstas son las directamente involucradas en la explotación de los recursos, por lo que se ha diseñado un mecanismo

para la redistribución de la renta generada por la explotación de recursos naturales. Este mecanismo es el canon, cuya base de cálculo es diferente según el tipo de recurso natural considerado. Por ejemplo, en el caso de hidrocarburos el canon se genera sobre la base de la producción fiscalizada mientras que, en minería, se genera sobre la base de las rentas fiscales generadas.

En el caso de la minería, el canon se paga sobre la base del impuesto a la renta de tercera categoría, es decir, siempre que la empresa minera pague impuesto a la renta. Se puede dar el caso que se explote mucho mineral, reduciéndose así la base de capital natural, y que la nación, como propietaria de estos recursos naturales, no se beneficie directamente de esa explotación debido a que los resultados económicos de la empresa no generan renta imponible². Tampoco en este caso las comunidades locales donde se realiza la actividad recibirían beneficios directos debido a que no habría base sobre la cual calcular el monto de canon correspondiente.

Una vez producido el canon, sin embargo, se depende de la velocidad de la redistribución de recursos por parte del Ministerio de Economía y Finanzas. El canon es parte de los ingresos de los gobiernos locales y regionales, por lo que la eficiencia en el gasto de éstos es muy importante.

1.2. La definición de pobreza

Hay varias maneras de medir pobreza. En nuestro país usamos principalmente dos, pobreza medida como consumo per cápita y pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). La primera es una medición en base al consumo per cápita del hogar. Se recoge información sobre todos los gastos, donaciones, autoconsumo y autosuministros que recibe el hogar y sobre ello se calcula el consumo alimentario per cápita y el consumo total per cápita. Esta es una metodología estándar que se utiliza en buena parte de los países (del mundo occidental por lo menos)³.

Para definir pobreza extrema (indigencia) se compara el valor del consumo total con el valor de una canasta alimentaria mínima (basada en una combinación de calorías, proteínas, vitaminas, etc.). Es decir, se considera pobre extremo a todo aquel que tiene un consumo per cápita menor al valor de la canasta alimentaria mínima. Es evidente que esta es una medición de pobreza muy clara: personas que no tienen un consumo que les permita mantenerse mínimamente nutridos. Esta medición tiene algunos problemas, dos de ellos importantes de tomar en cuenta. Primero que asume que todos los miembros del

² Se reconoce que el desarrollo de la actividad minera genera empleo, y que los salarios repartidos ya constituyen un beneficio que no existiría si no se explotara el recurso. Lo que se desea enfatizar es la perspectiva de que el mineral, como activo de capital, debe remunerar al propietario.

³ Metodología que se basa en las encuestas de medición de los niveles de vida (*Living Standards Measurement Surveys* –LSMS–; ENNIV o ENAHO para su versión peruana) difundida y promovida por los organismos multilaterales.

hogar consumen por igual (altamente improbable) y segundo, que asume que todo el consumo puede destinarse a alimentos (también poco probable). En todo caso, por el segundo motivo se puede esperar que la medida de pobreza extrema en realidad subestime el porcentaje de personas indigentes.

La pobreza total se obtiene agregando a la canasta alimentaria un monto adicional que debería permitir cubrir todos los gastos no alimentarios. Entonces, se considera pobre no extremo a todo aquel cuyo consumo supera la canasta alimentaria pero no la canasta alimentaria más este monto de consumo adicional (donde va transporte, que es uno de los más importantes, educación, salud, recreación, etc.).

Si bien es discutible cuan adecuada es la medición de pobreza no extrema pues es complicado asumir un patrón de consumo general para todos en todos los lugares y contextos, el indicador de pobreza extrema sí es muy preciso. Nadie puede vivir sin alimento. Pero hay que recalcar que, aun entre los que poseen niveles de consumo que cubren la canasta alimentaria, no hay certeza de que están adquiriendo la cantidad mínima de alimentos (en calidad) que requiere el ser humano para vivir. Básicamente por problemas de información y acceso a determinado tipo de alimentos.

Las NBI más bien permiten asociar pobreza con las condiciones de vida de las personas. Para ello se consideran indicadores ligados a la infraestructura de la vivienda, acceso a servicios públicos básicos, acceso a educación, etc. Estos indicadores no permiten seguir muy bien procesos de empobrecimiento y tienden a ser más apropiados para entornos urbanos que para entornos rurales.

Si bien ambas mediciones tienden a coincidir, hay algunas discrepancias entre ambas en zonas o contextos particulares. Por ejemplo, en zonas urbanas empobrecidas las NBI tienden a ser pocas, pero la pobreza puede ser muy alta. En algunas zonas rurales dinámicas puede verse lo contrario, baja pobreza extrema pero muchas NBI.

¿Estas medidas permiten medir bienestar?

En principio, se diría que no son muy apropiadas para medir bienestar, pero sí lo son para identificar malestar. Ambas medidas, pero en particular pobreza extrema y/o una combinación de pobreza extrema con NBI, permiten identificar a la población que está en una condición inaceptable, bajo cualquier parámetro. La variable de pobreza no extrema es más complicada y hemos encontrado que la población que está sobre línea (pero muy cerca de ella) tiene una situación de bienestar muy similar a la de la gente debajo de la línea. En realidad, esta medida nos permite identificar grupos en la sociedad que enfrentan un determinado conjunto de restricciones. Para analizar mejor estos grupos es que se usan los indicadores FGT⁴, que permiten calcular además de la pobreza (*headcount*, o el déficit de gasto) indicadores de brecha (para saber que tan

⁴ El indicador FGT corresponde a las iniciales de sus creadores: James Foster; Joel Greer y Erick Thorbecke.

lejos están los pobres de la línea) y severidad (para ver que tan concentrada está la pobreza). Con los tres indicadores, se tiene una mejor aproximación al nivel de bienestar de la población que se quiere analizar.

Hay mucha discusión sobre las nociones de pobreza que la propia gente tiene y su percepción de la condición de pobreza en la que vive. Ya sea por temas culturales o coyunturales, se discute si la pobreza objetiva (la medible) corresponde con la subjetiva (la autopercepción de la gente), lo que parece válido para la noción de pobreza no extrema. Para el caso de pobreza extrema, las cosas parecen ser más absolutas. En las ENAHO (2001 por lo menos) se incluyeron preguntas de pobreza subjetiva y lo que se encuentra es que sólo sienten que viven más y/o que necesitan un porcentaje de ingresos adicionales significativos los pobladores de los quintiles inferiores, que son los que coinciden con los grupos en pobreza extrema.

1.3. Balance

Si una definición débil del desarrollo sostenible nos obliga a intercambiar tipos de capital, de tal modo de no deteriorar el stock total en el tiempo, tendría que ser cierto que la explotación de recursos naturales, como condición mínima, no debería empobrecernos, ni como país ni como localidad ni como hogar. El nivel de bienestar que la sociedad puede alcanzar con el desarrollo de esta actividad tendría que aumentar, o por lo menos no disminuir, para que valga la pena imponer costos a las generaciones futuras en la forma de un deterioro en el stock de capital natural.

Uno de los temas más complicados en el caso de la minería es el nivel en el cual se producen los aumentos de bienestar en el tiempo, y cómo se distribuyen geográficamente estas posibles mejoras. Como veremos en este estudio, los beneficios pueden observarse de manera diferenciada según el nivel de análisis elegido: sea a nivel de país, o a nivel de distrito o a nivel de hogar.

2. Enfoque Macroeconómico

Esta parte del estudio atiende las preocupaciones sobre la eficiencia económica presentes en el debate público sobre la actividad minera. La hipótesis de trabajo es que la actividad minera ha tenido un impacto positivo e importante en la macroeconomía del país en los últimos diez años. La pregunta que buscamos responder es: ¿Cuál ha sido el aporte macroeconómico del sector minero en los últimos diez años?⁵

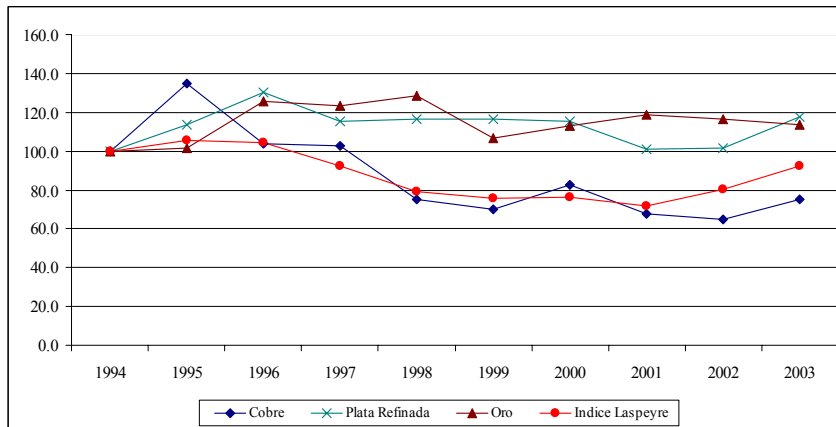
La minería es una actividad heterogénea. Se tiene los grandes proyectos mineros, o gran minería, altamente tecnificada y que requiere importantes cantidades de capital, generalmente extranjero. La mediana minería, por el contrario, es desarrollada con

⁵ El anexo # 1 contiene un análisis extenso y detallado de la información contenida en esta sección.

capitales nacionales y se encuentra menos tecnificada. Finalmente, la pequeña minería, o minería artesanal, es la que emplea a más personas, pero en condiciones menos cuidadas, tanto a nivel ambiental como social. En cualquier caso, los ingresos de las empresas mineras dependen de los precios internacionales, que muestran una amplia variabilidad, como se muestra en el gráfico 2.1.

Gráfico 2.1.

Índice de Precios de Minerales 1994-2003



Nota: El índice de Laspeyres se ha elaborado sobre la base de los precios y cantidades exportados de Cobre, Estaño, Hierro, Oro, Plata Refinada, Plomo y Zinc.

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú

Elaboración: Propia

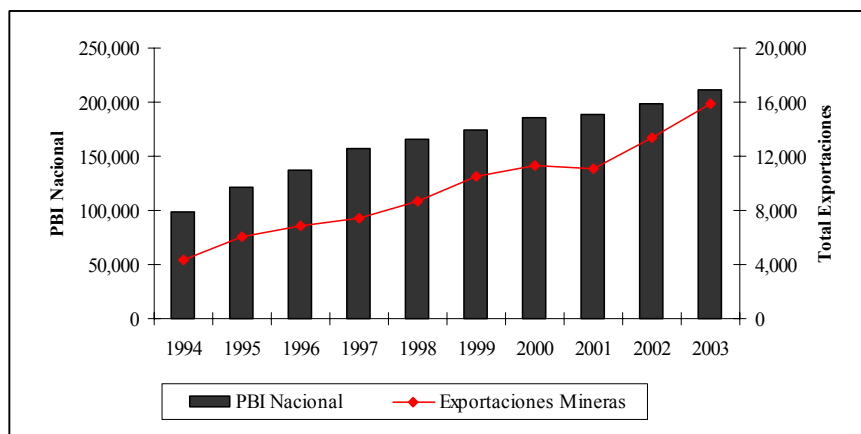
2.1. La contribución en las cuentas macroeconómicas

Una característica de la minería peruana es que está principalmente orientada al mercado externo, contribuyendo con un gran porcentaje en el nivel de exportaciones; pero que, dado el bajo nivel de encadenamiento productivo y de intensidad en el uso de la mano de obra, su contribución dentro del Producto Bruto Interno es relativamente baja (Glave y Kuramoto, s/f). Con datos del 2003, la contribución de la minería al PBI no llega al 6%, y tampoco a más del 3% del empleo nacional, pero su contribución a las exportaciones alcanza el 40% del total y llega hasta dos tercios, si solamente consideramos a los productos denominados “tradicionales”. En el gráfico N° 2.1.1, podemos observar la evolución del PBI de la economía peruana y del nivel de exportaciones mineras en la última década, cuya tendencia ha sido similar. Como país, en palabras de un empresario minero, la minería aporta significativamente⁶.

⁶ Entrevista Ing. Augusto Baertl.

Gráfico 2.1.1

PBI del Perú y nivel de exportaciones mineras 1994-2003



Nota: Las unidades de los niveles de Exportación y el PBI son millones de soles corrientes. Las escalas son diferentes.

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú

Elaboración: Propia

Hoy en día, Perú es el segundo productor mundial de plata en el mundo, el tercero de estaño, el cuarto de plomo y zinc, el quinto de cobre, y el sétimo de oro.

Antes del desarrollo del Proyecto Camisea⁷, la mayor inversión en el Perú fue la realizada para explotar la mina de Antamina, en Ancash, que sobrepasó los US \$ 2,000 millones de dólares. El total de la inversión minera entre el año 1992 y el año 2007, se calcula en aproximadamente US \$ 9,000 millones de dólares. Buena parte de esta inversión se dio al amparo de convenios de estabilidad jurídica, que incluyeron la percepción de beneficios tributarios posibles en la Ley de Minería. De este modo, por ejemplo, no se paga impuesto a la renta hasta que se recupere la inversión.

Este aporte fundamental de la minería en las cuentas externas, pero ínfimo en términos de empleo, plantea una disyuntiva en el tipo de estrategia de desarrollo. La minería ha jugado un rol fundamental en la reinserción del Perú en el mercado de capitales a nivel internacional⁸, pero no en términos de la absorción de mano de obra, que ha sido liderada por otros sectores económicos. Este dilema deja al Estado como el redistribuidor de la riqueza minera.

⁷ Explotación de gas natural en yacimientos del departamento del Cusco.

⁸ Recordemos que, a principios de la década del 90, Perú no tenía acceso al ahorro externo.

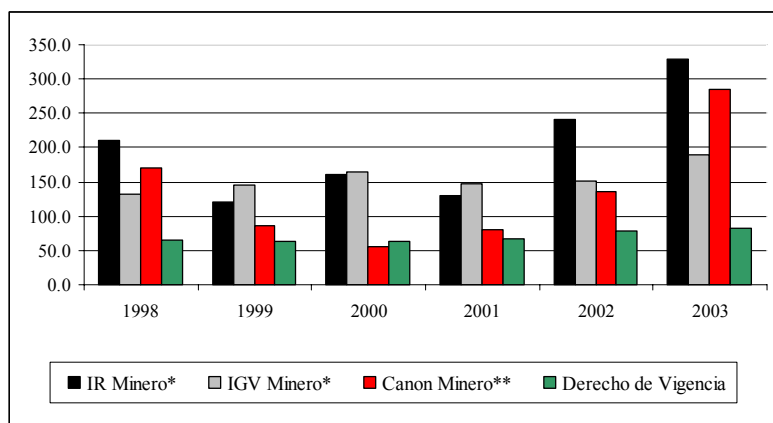
2.2. La contribución al fisco

En 2003, la contribución total de la minería alcanzó más de S/. 1,100 millones de soles. El impuesto a la renta de tercera categoría representó un tercio de esta cifra, y casi el 9% de este tipo de impuesto⁹. El canon minero se calcula a partir del monto percibido por el impuesto a la renta de tercera categoría: 50% del impuesto a la renta. Por los diferentes convenios, la minería recibe la mayor proporción de la devolución del IGV. La minería también genera los derechos de vigencia, cuya importancia, en nivel y en porcentaje, respecto del canon minero es variable en el tiempo. En este gráfico ya es posible notar el rezago entre la generación del impuesto a la renta de la actividad minera y el monto generado por canon, y que ha sido estimado en aproximadamente 18 meses.

Gráfico 2.2.1.

Contribución de la actividad minera al Tesoro Público 1998-2003

Millones de nuevos soles corrientes



* Los montos recaudados no necesariamente representan la carga tributaria que soportan estos contribuyentes, sino lo que pagan en su calidad de deudores tributarios, en algunos casos como agentes retenedores o perceptores de la obligación de terceros.

** Para el período 1998 - 1999 corresponde a los Gobiernos Locales. Para el período 2000 - 2003 corresponde al total nacional.

⁹ Existe una discrepancia entre los datos reportados en este estudio, cuya fuente es la Nota Tributaria de la SUNAT, y los datos reportados por Ciudadanos al Día (2004a), en su Informe N° 30, que calculan un aporte de la minería de 24% respecto del total del impuesto a la renta de Tercera Categoría, sobre la base de información de la Intendencia de Estudios Tributarios y de Planeamiento, pero no disponible al público en la Nota Tributaria. Los datos de Ciudadanos al Día para 2002 y 2003 son consistentes con los montos calculados por concepto de canon minero por el MEF.

Fuente: MEF, SUNAT, INACC

2.3. El canon y el derecho de vigencia

El principal elemento de redistribución local de la riqueza minera en el Perú es el canon. Como indicamos, el canon minero se calcula sobre la base del impuesto a la renta pagado por las empresas mineras, lo que representa una interpretación bastante restrictiva tanto del mandato constitucional como de la Ley de Canon¹⁰. La mitad de los recursos recaudados por concepto de impuesto a la renta de las empresas mineras constituyen el canon minero. Esto genera dos problemas. Por un lado, solamente si una determinada empresa genera renta gravable, es que se genera canon. El canon no corresponde así al concepto de renta de escasez, propio de la literatura de la economía de recursos naturales. De otro lado, no se incluye como parte de los recursos fiscales que constituyen el canon, los recursos recaudados por concepto de impuesto general a las ventas, o el impuesto a la renta de los trabajadores de la actividad minera.

El otro concepto relevante para la redistribución son los llamados “derechos de vigencia” mineros. El monto del derecho es fijo por hectárea y varía según la clasificación de la concesión¹¹. La manera de distribuirlo es como sigue: (i) 20% para las provincias donde se ubica el Derecho Minero; (ii) 20% para los distritos donde se ubica el Derecho Minero; (iii) 35% para los distritos calificados como de extrema pobreza del departamento donde se ubica el Derecho Minero; y el 25% restante para las instituciones estatales¹².

Los montos del derecho de vigencia son significativamente menores que los montos que constituyen el canon minero, como observamos en el gráfico N° 2.3.1. Además, resalta que el monto percibido por derecho de vigencia no ha sufrido grandes modificaciones en el periodo de análisis, situación que sí ha ocurrido con el canon minero.

Gráfico 2.3.1.

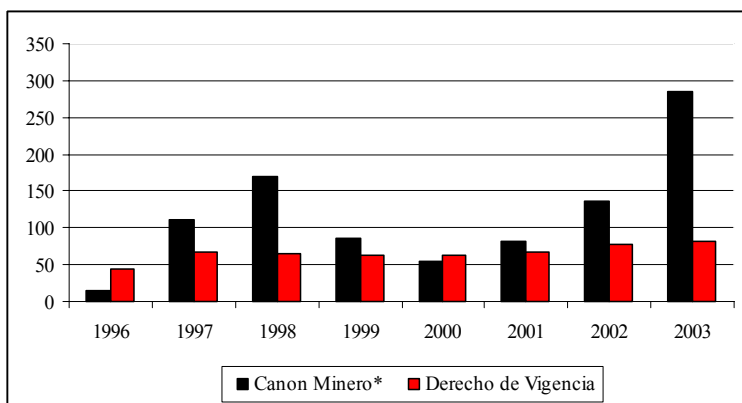
Canon Minero y Derecho de Vigencia 1996-2003

Millones de nuevos soles corrientes

¹⁰ Discusiones amplias sobre estas interpretaciones se encuentran en Dammert (2002) y Barrantes (2002).

¹¹ Para la gran minería, el monto asciende a US \$ 3 dólares por hectárea. Para los pequeños productores mineros, se reduce a US \$ 1 dólar por hectárea, mientras que para los productores mineros artesanales, el costo del derecho es de US \$ 0.5 dólares por hectárea. Asimismo, las penalidades son: US \$ 6 dólares, US \$ 1 dólar, US \$ 0.5 dólares, respectivamente, por hectárea.

¹² 10% para el Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero – INACC; 10% para el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico – INGEMMET; y el 5% restante para el Ministerio de Energía y Minas – MINEM.



* Para el período 1996 - 1999 corresponde a los Gobiernos Locales. Para el período 2000 - 2003 corresponde al total nacional.

Fuente: MEF, INACC

3. La minería y el desempeño de los distritos

Luego de examinar las diferentes dimensiones de las cuentas macroeconómicas, incluyendo el monto total de canon y derecho de vigencia generados en la última década, miramos las cuentas municipales y las diferentes dimensiones del desempeño de las municipalidades y de las localidades que nos interesan a efectos de estudiar la relación entre minería, desarrollo y pobreza.

En primer lugar, examinaremos los montos distribuidos por canon minero. Luego, analizaremos cómo se incorporan esos montos en los presupuestos municipales, y cuál es la importancia del gasto social en ellos. En la sección 3.4., el análisis se centrará en el tipo de obras que las municipalidades realizan. Cierra el capítulo, el análisis de la clasificación de los distritos en los mapas de pobreza.

3.1. El canon minero y cómo se distribuye¹³

Como indicamos, los recursos del canon minero se obtienen del 50% del impuesto a la renta pagado por las empresas mineras. Para ilustrar la magnitud de las cifras redistribuidas, nos pareció importante compararlas con los presupuestos de algunas instituciones representativas del sector público peruano. Por ejemplo, el monto total redistribuido por canon minero en 2003, equivale al 81% del presupuesto total del Congreso de la República, o al 88% del presupuesto del sector Energía y Minas. Para el

¹³ El anexo # 2 contiene una descripción detallada y extensa de la información contenida en esta sección y en la siguiente sección.

año 2002, el canon total transferido equivale a 118% del presupuesto del distrito de San Isidro, o a 49% del presupuesto de la Municipalidad Provincial de Lima.

El canon minero es un componente del ingreso del gobierno local que lo recibe y debe ser destinado exclusivamente para gastos de capital, es decir, para inversiones. De este modo, la manera que los distritos o provincias receptoras se benefician directamente de la riqueza creada por la minería es a través de la provisión de bienes públicos locales. La eficacia de este gasto para incrementar los niveles de bienestar de los pobladores depende de varios factores entre los cuales podemos contar la manera como se eligen las obras, la magnitud de recursos disponibles, la eficiencia en el diseño y la ejecución, y cuánto sirvan a los pobladores, para citar solamente algunos. El efecto de la redistribución del canon minero sobre el bienestar de los pobladores está así mediada por cuán eficaz sea el gasto público realizado con dichos recursos.

Los criterios de asignación

Los criterios de asignación de esta transferencia han variado en los últimos diez años, estando en la actualidad más restringido y, probablemente, más focalizado. Hasta el 2001, se repartía 40% a las municipalidades provinciales y distritales dentro de la región donde se ubiquen las concesiones mineras, y el 60% a las municipalidades provinciales y distritales de los departamentos donde se encuentran las concesiones. Los criterios de distribución respondían a población, tasa de mortalidad, zonas rurales, zonas suburbanas¹⁴. En 2001, con la promulgación de la Ley y Reglamento de Canon, se cambió los porcentajes y destinatarios: 20% a la provincia de la mina, 60% al departamento, y 20% al gobierno regional. En 2003, se cambió nuevamente los porcentajes y criterios: 10% al distrito donde se ubica la mina, 25% a la provincia, 40% al departamento, y 25% al gobierno regional¹⁵. Los criterios de distribución debían ahora atender las Necesidades Básicas Insatisfechas, en lugar de asignar más recursos de canon a las localidades más pobladas. El resumen de estos cambios se encuentra en el gráfico N° 3.1.1.

Gráfico N° 3.1.1

Criterios de distribución del Canon Minero

¹⁴ Dammert (2002).

¹⁵ CAD (2004b).

| Área Geográfica Beneficiada | Distribución hasta 2001 | Distribución 2001 - 2003 | Distribución 2003 - |
|-----------------------------|-------------------------|--------------------------|---------------------|
| Distrito de la Mina | 40% | --- | 10% |
| Provincia de la Mina | | 20% | 25% |
| Departamento de la Mina | 60% | 60% | 40% |
| Gobierno Regional | --- | 20% | 25% |

Fuente: Normas Legales respectivas

Elaboración: Propia

Se ha analizado el monto total recibido por cada gobierno local¹⁶ para el año 2003, cuando ya había cambiado el criterio de distribución favoreciendo a los distritos y provincia donde se ubica la explotación minera. Para una mejor comprensión de las diferencias, hemos agrupado a los gobiernos locales según el monto recibido anualmente, distinguiendo cinco rangos: 1) más de un millón de soles; 2) entre S/. 250 000 y menos de un millón; 3) entre S/. 10 000 y menos de S/. 250 000 soles; 4) entre S/. 1 000 y menos de S/. 10 000 soles, y 5) menos de S/. 1 000 soles.

En el cuadro N° 3.1.1., dos constataciones llaman la atención. Por un lado, observamos que solamente 49 distritos, de los 1596 distritos a nivel nacional que reciben esta transferencia, concentran el 51% del monto transferido por concepto de canon minero. De este modo, el monto per cápita transferido a estas 49 municipalidades es el mayor, ascendiendo a 215 soles anuales. De otro lado, 1409 distritos reciben menos de S/. 10 000 soles anuales, lo que pone en tela de juicio el tipo de obra de infraestructura o inversión que puede lograrse con estos montos. La distribución del canon es altamente desigual entre los gobiernos locales que lo reciben.

Cuadro N° 3.1.1

Rangos de Distribución del Canon Minero según Gobiernos Locales: Año 2003

¹⁶ El monto del derecho de vigencia transferido no pudo ser incluido debido a que el nivel de desagregación de las cuentas municipales no permite distinguirlo de otras fuentes de ingreso municipal.

| Rangos de distribución del Canon Minero | Municipalidades | | Población Promedio | Monto de Canon Minero (S/.) | | |
|--|-----------------|-------------|--------------------|-----------------------------|----------------|--------------|
| | Número | Porcentaje | | Total | Promedio | Per Cápita* |
| S/. 1,000,000 ≤ x < S/. 8,500,000 | 49 | 3.1% | 37,258 | 117,535,311 | 2,398,680 | 215.81 |
| S/. 250,000 ≤ x < S/. 1,000,000 | 138 | 8.6% | 22,902 | 67,425,657 | 488,592 | 78.31 |
| S/. 10,000 ≤ x < S/. 250,000 | 499 | 31.3% | 21,322 | 42,129,936 | 84,429 | 24.66 |
| S/. 1,000 ≤ x < S/. 10,000 | 427 | 26.8% | 6,464 | 1,460,820 | 3,421 | 1.61 |
| S/. 0 ≤ x < S/. 1,000 | 483 | 30.3% | 9,848 | 109,261 | 226 | 0.16 |
| Total Distritos con Canon Minero - 2003 | 1,596 | 100% | 14,500 | 228,660,985 | 143,271 | 21.59 |

Fuente: MEF – Dirección Nacional de Presupuesto Público

Elaboración: Propia

Como sabemos, estos 1596 distritos incluyen a las 164 localidades donde se ubican las explotaciones de minería metálica, según la información del MEM, que se resume en el Mapa N° 3.1. Son estas las localidades que asumen el costo directo de la explotación minera y sería razonable pensar que reciben un monto mucho mayor por concepto de canon que aquellas localidades que, estando en el departamento donde se ubica el asiento minero, no conviven con la operación minera¹⁷. Llamaremos “distritos productores” a los distritos donde se ubican las explotaciones mineras¹⁸.

¹⁷ Al mismo tiempo, es cierto que la minería puede generar impactos a diferentes niveles geográficos, como la cuenca, que excede la delimitación de un distrito específico.

¹⁸ La lista se encuentra en el anexo 8.

Mapa 3.1.1

Localización de distritos mineros



Fuente: Ministerio de Energía y Minas

Elaboración: Propia

Con las reglas de distribución establecidas para el año 2003, los distritos productores se aseguran una distribución del 10% del total recaudado por canon, mientras que las provincias que albergan a los distritos productores, se reparten el 25% del monto de canon. Veamos cuáles son los montos.

Lo primero que llama la atención en el cuadro N° 3.1.2., es que la gran mayoría (139 de 159) de los distritos productores recibe menos de S/. 10,000 anuales por concepto de canon minero y que 63 distritos reciben transferencias per cápita menores a S/ 2.00 soles anuales. Solamente 8 distritos¹⁹, reciben más de un millón de soles anuales, lo que resulta en una transferencia per cápita de casi cien soles anuales. Recordemos que el canon minero no se reparte sino que se invierte en obras de infraestructura, por lo que valdría la pena preguntarse sobre la efectividad de estos montos para superar una posible brecha de infraestructura. A nivel de los distritos productores, se repite el patrón de desigualdad en la distribución.

Cuadro N° 3.1.2

Rangos de Distribución del Canon Minero según Distritos Productores

(Minería Metálica): Año 2003

| Rangos de distribución del Canon Minero | Municipalidades | | Población Promedio | Monto de Canon Minero (S/.) | | |
|--|-----------------|-------------|--------------------|-----------------------------|----------------|--------------|
| | Número | Porcentaje | | Total | Promedio | Per Cápita* |
| S/. 1,000,000 ≤ x < S/. 8,500,000 | 8 | 5.0% | 46,494 | 25,359,156 | 3,169,895 | 99.94 |
| S/. 250,000 ≤ x < S/. 1,000,000 | 12 | 7.5% | 9,002 | 5,592,828 | 466,069 | 79.25 |
| S/. 10,000 ≤ x < S/. 250,000 | 76 | 47.8% | 8,595 | 6,708,286 | 88,267 | 19.27 |
| S/. 1,000 ≤ x < S/. 10,000 | 35 | 22.0% | 8,652 | 128,114 | 3,660 | 1.84 |
| S/. 0 ≤ x < S/. 1,000 | 28 | 17.6% | 4,018 | 8,206 | 293 | 0.11 |
| Total Distritos con Canon Minero - 2003 | 159 | 100% | 9,739 | 37,796,590 | 237,714 | 20.64 |

Fuente: MINEM, MEF – Dirección Nacional de Presupuesto Público

Elaboración: Propia

Postular que la riqueza minera se redistribuye a través del canon nos hace pensar en qué entendemos por redistribución, si para cualquier distrito en el rango más alto de la transferencia por canon, los distritos productores reciben per cápita menos de la mitad que cualquier otro distrito que reciba canon, o si, calculados en términos per cápita, el monto de la transferencia por canon minero es insignificante (menos de medio sol anual). Los pobladores de los distritos productores asumen los costos directos en cuanto a modificación de su estilo de vida y, a menos que sean empleadas por las minas directa

¹⁹ La lista se encuentra en el cuadro N° 3.1.3.

o indirectamente²⁰, o que la mina asuma directamente proyectos como parte de su responsabilidad social, no reciben beneficios directos, excepto por la transferencia por canon. Sí, es cierto, el canon se distribuye entre los gobiernos locales, pero ¿no se podrían pensar en formas más efectivas para hacer esa distribución?

En el cuadro N° 3.1.3., identificamos a los distritos que reciben montos mayores de canon minero, así como a los distritos del estudio cualitativo. Los tres distritos estudiados en Cajamarca se ubican en el rango mayor, mientras que los distritos de Ancash, se ubican en el rango mediano²¹.

Cuadro N° 3.1.3.

Distritos Minero Metálicos, según monto de canon recibido

| Rango | Departamento | Provincia | Distrito |
|--|----------------|----------------|-------------------------|
| S/. 1,000,000 ≤ x < S/. 8,500,000 | Ancash | Huaraz | Huaraz |
| | Ancash | Huaraz | Independencia |
| | Cajamarca | Cajamarca | Cajamarca* |
| | Cajamarca | Cajamarca | Encañada* |
| | Cajamarca | Cajamarca | Los Baños del Inca* |
| | Pasco | Pasco | Chaupimarca |
| | Puno | Melgar | Antauta |
| | Tacna | Jorge Basadre | Ilabaya |
| S/. 250,000 ≤ x < S/. 1,000,000 | Ancash | Carhuaz | Yungar |
| | Ancash | Huaraz | Jangas |
| | Ancash | Huaraz | Tarica |
| | Ancash | Huaylas | Pueblo Libre |
| | Ancash | Yungay | Ranrahirca |
| | Ancash | Yungay | Yungay |
| | Arequipa | Castilla | Oropampa |
| | Cajamarca | Hualgayoc | Hualgayoc |
| | Cajamarca | San Miguel | San Miguel |
| | Cajamarca | San Miguel | San Silvestre De Cochan |
| | Moquegua | Mariscal Nieto | Carumas |
| Moquegua | Mariscal Nieto | Torata | |
| S/. 10,000 ≤ x < S/. 250,000 ^{1/} | Cajamarca | San Pablo | Tumbaden* |
| | Ancash | Huari | Huachis* |
| | Ancash | Huari | San Marcos* |
| | Ancash | Huari | San Pedro de Chana* |

1/ Sólo se han consignado aquellos distritos productores de Cajamarca y Ancash, debido a que la lista de los 70 distritos es bastante amplia.

²⁰ Conviene notar que en los proyectos de gran minería, el nivel de calificación requerido para la mano de obra es alto, por lo que la población local usualmente no es empleada por la mina. Los testimonios del estudio cualitativo confirman esta percepción, que viene acompañada del comentario que habría desarrollo local si fueran empleados de la mina.

²¹ Recordemos que, debido a lo acordado en el Convenio de Estabilidad Jurídica, Antamina no paga impuesto a la renta hasta que recupere la inversión.

* Corresponden a los distritos productores de Cajamarca o Ancash.

Fuente: MINEM, MEF – Dirección Nacional de Presupuesto Público

Elaboración: Propia

Las personas en los distritos saben que hay un canon, y se generan expectativas sobre sus magnitudes, que se frustran por los limitados montos percibidos. La percepción de las personas entrevistadas, tanto en Cajamarca como en Ancash, es que el canon se dispersa y atomiza en proyectos muy concretos y muy limitados en cuanto a sus alcances²². Esto no debería llamarnos la atención dada la constatación de los montos percibidos por los gobiernos locales.

Recuadro N° 3.1.1

Sobre el canon minero

“Recibimos el aporte de S/. 4000 mensual, la suma varía: 3000, 2500, máximo es 4000 aunque nos han dicho que va a aumentar (...) Usted calculará que esta irrisoria suma no compensa ni para comprar gasolina. Hay algunas leyes que nos dicen debe priorizarse obras, por ejemplo, darle desarrollo sostenible a las comunidades... pero no me alcanza para nada. Antamina solamente nos viene palabreando hasta la fecha, pero Huachis, no ha recibido nada en mi gobierno ni siquiera una bolsa de cemento. Nada absolutamente.” (Autoridad local)

“En otros lados donde he estado sí la gente esta informada sobre el canon, por ejemplo en Cajamarca se han logrado regalías...tantas cosas. Aquí en San Marcos estamos informando pero todavía muchos no participan y no conocen bien. La gente urbana, rural igual es, no conocen, no hay ninguna diferencia”. (Autoridad local)

“La gente mucho lo atomiza el presupuesto. O sea, quiere hacer veinte cositas chicas. Entonces, no, no hay impacto.” (Autoridad local)

“Lo que falta aquí bastante trabajar en cuanto a la visión de desarrollo, porque ellos tienen que priorizar sus derechos ¿no? Entonces, el derecho que nosotros tenemos con la población más capacitada que defina muy bien hacia donde quiere que camine su comunidad, su distrito, la sociedad en general pues, van a tomar mejores decisiones ¿no? (...) Entonces les damos una orientación más o menos hacia adonde tienen que elegir su desarrollo. Y este es el año pasado, ya tenía las obras para el próximo año. Por ejemplo, muy bien acá han elegido sistema de riego por aspersión ¿no?” (Autoridad local).

“Se hacen los presupuestos participativos de los centros poblados y la zona rural, con los barrios aquí en Cajamarca. Y bueno, nosotros destinamos algunos montos, pero ellos deciden. Entonces ellos deciden qué obra hacer, ellos priorizan así, hacen sus asambleas, (...) hay todavía algunos defectos ¿no? La gente mucho lo atomiza el

²² La discusión detallada se encuentra en el anexo # 7 que contiene los resultados del estudio cualitativo.

presupuesto. O sea, quiere hacer veinte cositas chicas. Entonces, no hay impacto. Ahora, nosotros tenemos un, diríamos parte de este presupuesto que es para obras grandes. Y no lo van a decidir los barrios. Por ejemplo, todo el sistema de agua, el cambio del agua. No lo pide ningún barrio.” (Autoridad local)

Fuente: Estudio Cualitativo (Anexo N° 7)

3.2. Los presupuestos municipales

El mecanismo mediante el cual se determina cuál es el monto por concepto de canon que cada circunscripción deberá recibir es amplio. De los 1828 distritos en el Perú, 1525 gobiernos municipales reciben transferencias por concepto de canon minero, sean municipios distritales o provinciales. Si el total de transferencias municipales, por todo concepto, asciende a S/. 2 130 442 331 nuevos soles en 2002, y el monto a transferir por canon fue de S/. 116 270 000 nuevos soles, o el 6%, comprenderemos más fácilmente cómo así los recursos percibidos por canon tienden a ser insuficientes, en el mejor de los casos.

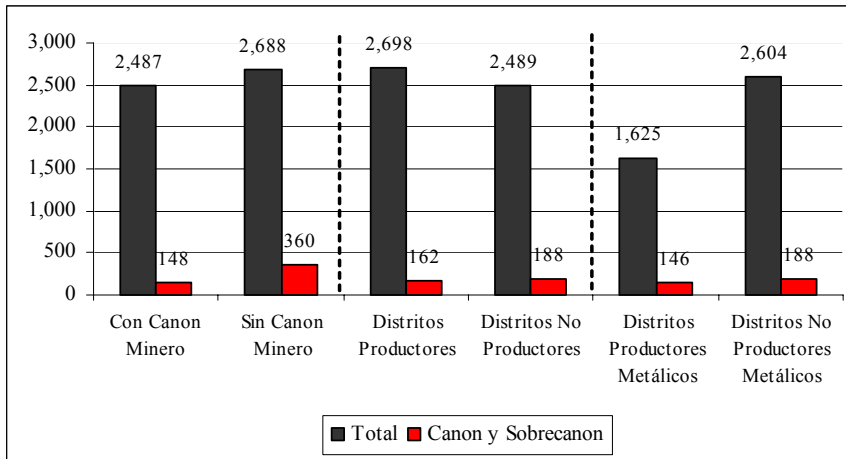
Cuando analizamos los presupuestos municipales, es importante comparar a nuestro grupo objetivo, los distritos productores o los distritos que reciben canon minero, con otros grupos, de tal modo de explorar si el albergar una explotación minera o recibir canon, es consistente con alguna diferencia en el desempeño. En consecuencia, agrupamos a los distritos de acuerdo a diferentes criterios: según si reciben canon minero, según si son distritos productores de minería, o según si son distritos productores de minería metálica.

La información sobre los presupuestos municipales puede resumirse en los siguientes gráficos. En el gráfico N° 3.2.1., mostramos el ingreso total promedio por gobierno local, de acuerdo a los diferentes agrupamientos realizados, y también el promedio que cada grupo recibe por concepto de canon. En este gráfico, queda más claro que el contar con canon o producción minera no asegura niveles presupuestales más altos, o niveles de transferencias por canon más altas. La peor situación corresponde a los distritos productores de minería metálica, cuyo nivel de presupuesto es el menor así como la transferencia por canon.

Gráfico N° 3.2.1

Ingreso Promedio total y de la cuenta “Canon y Sobre canon” de Municipalidades: Año 2002

(Miles de soles)



Fuente: Contaduría Pública de la Nación

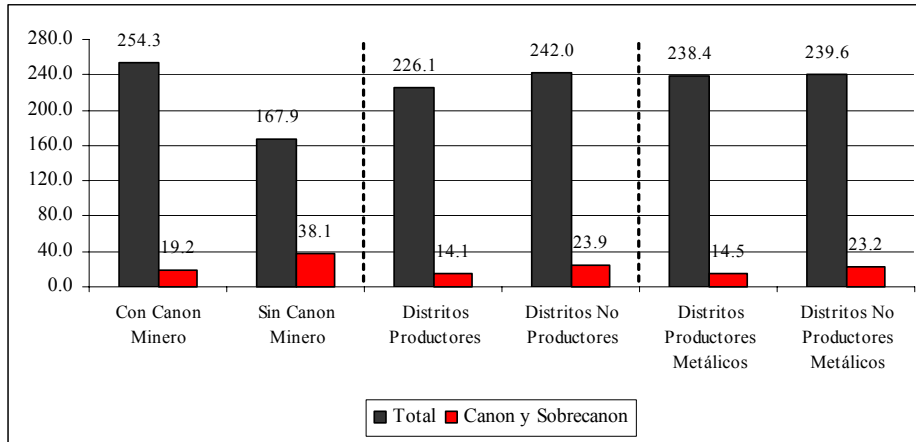
Elaboración: Propia

En el gráfico N° 3.2.2, mostramos el ingreso presupuestado per cápita en cada gobierno local, de acuerdo a los diferentes agrupamientos realizados, y también el per cápita correspondiente al canon. Este gráfico ilustra con mucha claridad los reducidos niveles per cápita que son transferidos por concepto de canon. Además, la transferencia per cápita en los distritos productores es menor que en el resto de distritos.

Gráfico N° 3.2.2

Ingreso Per Cápita Total y de la cuenta “Canon y Sobrecanon” de Municipalidades: Año 2002

(Nuevos soles corrientes)



Fuente: Contaduría Pública de la Nación

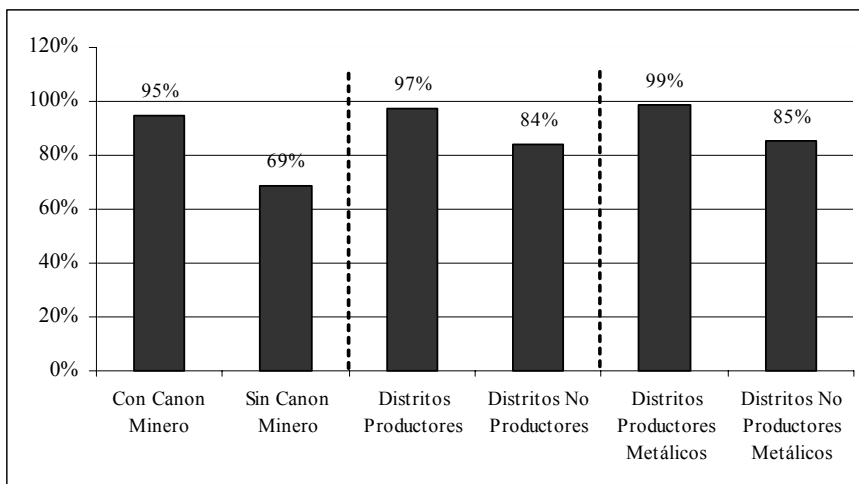
Elaboración: Propia

En el gráfico N° 3.2.3., se muestra la proporción promedio dedicada a gasto de capital, según los distintos agrupamientos. La filtración del gasto de canon hacia gasto corriente se va haciendo menor a medida que se identifica más claramente a los distritos productores de minería metálica.

Gráfico N° 3.2.3.

Gasto de Capital de la cuenta “Canon y Sobrecanon” de Municipalidades:

Año 2002 (Porcentaje)



Fuente: Contaduría Pública de la Nación

Elaboración: Propia

3.3. Los distritos productores y el gasto social²³

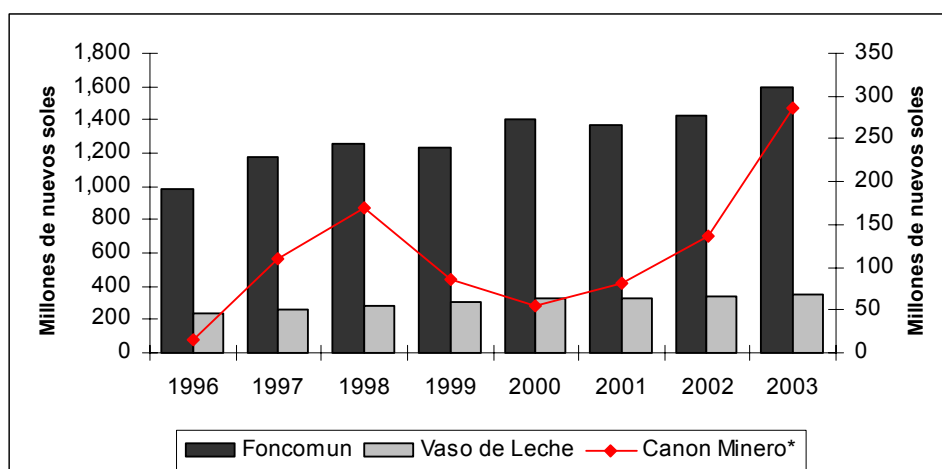
Hasta el año 2004, la ejecución del gasto social ha estado concentrada en entidades del gobierno central. Solamente el programa del Vaso de Leche y las transferencias por el Fondo de Compensación Municipal (Foncomun) tienen un claro destino para los gobiernos locales. Los recursos se distribuyen con un criterio claramente compensatorio, tomando en cuenta los índices de pobreza e indicadores de calidad de vida, como la tasa de mortalidad infantil, o el número de madres gestantes en una localidad.

En el gráfico N° 3.3.1, observamos que el Foncomun y el Programa del Vaso de Leche tienen una tendencia creciente desde el año 1996, a diferencia del Canon Minero que, más bien, tiene una caída para el período 1999 – 2000. Debido a la diferencia en la fuente de los recursos (la actividad económica formal del país, estrictamente para el Foncomun, y el impuesto a la renta pagado por las empresas mineras –que solamente representan a lo más 6% del PBI–, para el canon), que siguieran una tendencia parecida sería una casualidad. De otro lado, en el mejor de los casos, los montos del canon han alcanzado alrededor del 17% de monto del Foncomun.

Gráfico N° 3.3.1

²³ El anexo # 4 contiene el análisis detallado.

Evolución del Foncomun, Vaso de Leche y Canon Minero



* Para el período 1996 - 1999 corresponde a los Gobiernos Locales. Para el período 2000 - 2003 corresponde al total nacional.

Fuente: MEF – Dirección Nacional de Presupuesto Público

Elaboración: Propia

En el cuadro N° 3.3.1, que presenta los montos per cápita transferidos en promedio, según rangos de percepción del canon minero, es muy claro el carácter compensatorio de las transferencias por Foncomun y Vaso de Leche. Sin embargo, también es cierto que los distritos que perciben mayor canon per cápita, reciben niveles más altos de estas transferencias.

Cuadro N° 3.3.1

Distribución Promedio Per Cápita del Foncomun, Vaso de Leche, y Canon Minero para distritos receptores, según rangos: Año 2003

| Rangos de distribución del Canon Minero | Promedio de Promedios | | |
|---|-----------------------|--------------|---------------|
| | Canon Minero | Foncomun | Vaso de Leche |
| S/. 1,000,000 ≤ x < S/. 8,500,000 | 215.8 | 71.7 | 11.4 |
| S/. 250,000 ≤ x < S/. 1,000,000 | 78.3 | 87.0 | 13.2 |
| S/. 10,000 ≤ x < S/. 250,000 | 24.7 | 146.8 | 14.1 |
| S/. 1,000 ≤ x < S/. 10,000 | 1.6 | 179.8 | 15.3 |
| S/. 0 ≤ x < S/. 1,000 | 0.2 | 177.5 | 17.6 |
| Sin Canon Minero | 0.0 | 105.1 | 15.9 |
| Total | 18.8 | 150.8 | 15.4 |

Fuente: MEF

Elaboración: Propia

Frente a los promedios agregados mostrados, nos pareció importante analizar los niveles de las transferencias solamente en los distritos productores de minería metálica, y compararlos con otros distritos similares²⁴, de tal modo de averiguar cuán diferente es tratado un distrito productor. En el cuadro N° 3.3.2, presentamos los montos transferidos per cápita para el grupo de distritos productores y para el grupo de distritos semejantes de la sierra. Las transferencias por Foncomun sí son claramente superiores en los distritos productores, pero curiosamente, no las transferencias por canon. A nivel del total de transferencias por cada grupo –productores vs los semejantes de la sierra–, las diferencias no son estadísticamente significativas ($p = 0.34$)²⁵.

²⁴ Se eligió distritos rurales de la sierra que no recibieran canon y cuya población sea similar a los distritos productores.

²⁵ Utilizamos el test Mann-Whitney para analizar si las diferencias observadas en los grupos seleccionados son estadísticamente significativas. Éste permite examinar a dos grupos independientes, sin suponer una distribución normal. Este test ordena a los grupos según su ubicación y nota si existen diferencias entre los grupos establecidos. Una ventaja es que sirve para analizar a muestras pequeñas. La desventaja es que se pierde información de los niveles al trabajar con la ubicación dentro del grupo. La hipótesis nula es que las medias de los grupos son iguales.

Cuadro N° 3.3.2

Monto Per Cápita de transferencias según Distrito Productor Minero y Distritos Semejantes*

(Nuevos soles corrientes)

| | Transferencia | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|---|----------------------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|
| Distritos Productor Minero (164) | Canon Minero | 11.48 | 6.10 | 4.58 | 6.46 | 9.49 | 20.02 |
| | Foncomun | 73.47 | 74.71 | 87.92 | 94.05 | 117.95 | 125.27 |
| | Vaso de Leche | 11.16 | 12.68 | 13.73 | 14.09 | 14.74 | 15.56 |
| | Total | 96.11 | 93.48 | 106.22 | 114.60 | 142.18 | 160.84 |
| Distritos Semejantes (756) | Canon Minero | 12.07 | 6.24 | 3.84 | 5.63 | 9.70 | 22.87 |
| | Foncomun | 70.70 | 69.73 | 80.38 | 81.27 | 89.91 | 97.42 |
| | Vaso de Leche | 11.37 | 12.11 | 13.36 | 13.92 | 14.87 | 16.00 |
| | Total | 94.15 | 88.08 | 97.59 | 100.82 | 114.47 | 136.29 |

* El número de distritos con características similares en población asciende a 756. De estos 756 distritos, 600 reciben Canon Minero, pero ninguno es considerado como distrito productor minero metálico.

Fuente: MEF

Elaboración: Propia

Finalmente, quisimos averiguar si las transferencias seguían algún criterio de progresividad, es decir, si las transferencias eran mayores a mayor nivel de pobreza del distrito. Para ello, agrupamos a los distritos según el Mapa de Pobreza de Foncodes de 1995, y calculamos los montos per cápita recibidos por grupo de distritos. La información se encuentra en el cuadro N° 3.3.3. Tanto el Foncomun, como el Vaso de Leche tienen un patrón de reparto progresivo per cápita: el monto aumenta a medida que el distrito empeora en la clasificación. Por el contrario, el canon minero tiene un patrón regresivo. Los distritos clasificados como aceptable y regular, reciben montos per cápita significativamente mayores que el resto (pobre, muy pobre, pobre extremo), particularmente en el 2003.

Cuadro N° 3.3.3

Clasificación de las Transferencias según el Mapa de Pobreza de FONCODES de 1995 para los 164 Distritos Productores

(Monto Per Cápita Simple y en nuevos soles)

| Rango | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Canon Minero | | | | | | |
| Aceptable | 85.7 | 18.7 | 1.5 | 10.5 | 94.9 | 213.3 |
| Regular | 13.1 | 8.7 | 9.3 | 10.8 | 13.8 | 33.2 |
| Pobre | 6.9 | 4.8 | 4.7 | 5.6 | 6.3 | 13.3 |
| Muy Pobre | 13.9 | 8.2 | 5.8 | 7.9 | 8.8 | 17.9 |
| Pobre Extremo | 9.8 | 6.0 | 3.8 | 5.2 | 8.0 | 14.5 |
| Foncomun | | | | | | |
| Aceptable | 57.1 | 56.0 | 63.0 | 60.9 | 62.1 | 69.7 |
| Regular | 58.9 | 57.8 | 64.7 | 62.0 | 60.7 | 69.0 |
| Pobre | 54.3 | 53.7 | 61.0 | 60.5 | 66.3 | 73.0 |
| Muy Pobre | 71.5 | 70.6 | 80.3 | 79.6 | 84.4 | 93.2 |
| Pobre Extremo | 70.8 | 69.7 | 81.1 | 82.9 | 93.4 | 100.3 |
| Vaso de Leche | | | | | | |
| Aceptable | 7.9 | 7.9 | 8.2 | 8.2 | 8.2 | 8.2 |
| Regular | 9.6 | 10.5 | 10.9 | 10.9 | 10.7 | 11.0 |
| Pobre | 9.4 | 9.9 | 10.5 | 10.7 | 11.4 | 12.0 |
| Muy Pobre | 11.5 | 13.6 | 14.7 | 15.2 | 16.1 | 17.1 |
| Pobre Extremo | 13.0 | 14.0 | 15.3 | 16.4 | 17.4 | 19.4 |

Fuente: MEF y FONCODES

Elaboración: Propia

3.4. La infraestructura de los distritos productores²⁶

La Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) tiene un módulo comunal que, a través de preguntas a los denominados informantes calificados, investiga sobre percepciones de la calidad del gasto en los centros poblados donde se lleva a cabo la encuesta. Los informantes calificados pueden ser los Alcaldes, regidores, coordinadores de programa, directores de escuela, médicos, gobernadores, presidentes comunales, tenientes gobernadores, entre otros. En 2002, se recogió información sobre 2881 centros poblados en áreas rurales y urbano marginales.

Hemos concentrado la atención en los centros poblados que declaran realizar gasto en infraestructura. Entre ellos, hemos construido varios grupos para averiguar cuán diferente es la situación de los distritos productores. En primer lugar, hemos distinguido

²⁶ El análisis detallado se encuentra en el anexo # 5.

los distritos productores del resto de distritos. En segundo lugar, distinguimos a los centros poblados de Ancash y Cajamarca del resto de centros poblados. En tercer lugar, recurrimos al grupo de control construido, es decir, los distritos semejantes (756). Agregamos un grupo adicional de distritos similares, separando del grupo anterior (756), a aquellos que no reciben canon minero (156).

En el cuadro N° 3.4.1, destaca que, según la clasificación de distritos productores minero metálicos, el mayor porcentaje de centros poblados dedique gasto a la provisión de servicios de agua (42.2%), prioridad que es compartida en el resto de distritos. La segunda prioridad en ambos casos se da en las obras de construcción de centros educativos, salud, o locales comunales. Los caminos y puentes ocupan la tercera prioridad. La priorización de obras parecería ser similar entre estos grupos.

Complementariamente, respecto del segundo grupo de clasificación, en aquellos centros poblados ubicados en los departamentos de Ancash y Cajamarca, se prioriza la construcción de centros educativos y de salud (36.7%) como la construcción de caminos y puentes (32.7%) a diferencia del grupo complementario que otorga mayor importancia a las obras de agua (32%) y la construcción de centros educativos y de salud (30.6%).

Cuadro N° 3.4.1

Centros Poblados con Programas Sociales en Infraestructura financiados por el Gobierno Local según grupos

| Programas Sociales en Infraestructura | CC.PP. pertenece a: | | CC.PP. pertenece a: | |
|--|---------------------|-------------------|--------------------------|-------------|
| | Distrito Productor | Resto de Distrito | Dpto. Ancash y Cajamarca | Resto Dpto. |
| Construcción de centros educativos, salud, locales comunales | 33.3% | 31.0% | 36.7% | 30.6% |
| Reparación o equipamiento de centros educativos, salud, etc. | 22.2% | 14.4% | 18.4% | 14.7% |
| Agua | 42.2% | 30.6% | 28.6% | 32.0% |
| Desague, letrina y alcantarillado | 17.8% | 19.3% | 13.3% | 19.8% |
| Luz eléctrica | 20.0% | 17.2% | 16.3% | 17.6% |
| Caminos y puentes | 22.2% | 23.3% | 32.7% | 22.2% |
| Construcción de andenes y sistema de riego | 2.2% | 3.3% | 4.1% | 3.1% |
| Accesos y veredas | 15.6% | 17.0% | 12.2% | 17.4% |
| Mejoramiento del entorno de la vivienda (Áreas verdes,...) | 16.7% | 21.4% | 14.3% | 21.7% |
| Otro | 12.2% | 7.2% | 2.0% | 8.4% |
| Total de Centros Poblados con Programas Sociales en Infraestructura financiado por Gobierno Local | 90 | 870 | 98 | 862 |

Fuente: ENAHO 2002 – IV Trimestre

Elaboración: Propia

En el cuadro N° 3.4.2., hemos realizado el tercer tipo de agrupamiento: distritos productores y similares. Como observamos, existen ciertas variaciones entre los principales programas sociales en infraestructura financiados por el gobierno local. En efecto, para aquellos centros poblados ubicados en distritos productores, el principal financiamiento de infraestructura se centra en agua (42.2%), seguido por la construcción de centros de salud y educativos así como locales comunales (33.3%). En tanto que para

los 165 distritos semejantes –aquellos no que reciben canon minero– y para los 756 distritos semejantes –los que sí incluyen a distritos que reciben canon minero– es la construcción de centros educativos y de salud (60.4% y 42.2%, respectivamente) y la construcción de caminos y puentes (45.3% y 29.7%, respectivamente). La tercera prioridad en los grupos de control está en las obras de infraestructura de agua.

Cuadro N° 3.4.2

Centros Poblados con Programas Sociales en Infraestructura financiados por el Gobierno Local

| Programas Sociales en Infraestructura | CC.PP. pertenece a: | | |
|--|---------------------|--------------------------|--------------------------|
| | Distrito Productor | Distrito Semejante (165) | Distrito Semejante (756) |
| Construcción de centros educativos, salud, locales comunales | 33.3% | 60.4% | 42.2% |
| Reparación o equipamiento de centros educativos, salud, etc. | 22.2% | 22.6% | 19.6% |
| Agua | 42.2% | 28.3% | 28.4% |
| Desague, letrina y alcantarillado | 17.8% | 9.4% | 17.1% |
| Luz eléctrica | 20.0% | 17.0% | 18.0% |
| Caminos y puentes | 22.2% | 45.3% | 29.7% |
| Construcción de andenes y sistema de riego | 2.2% | 5.7% | 4.3% |
| Accesos y veredas | 15.6% | 13.2% | 13.5% |
| Mejoramiento del entorno de la vivienda (Áreas verdes,...) | 16.7% | 9.4% | 13.8% |
| Otro | 12.2% | 7.5% | 7.0% |
| Total de Centros Poblados con Programas Sociales en Infraestructura financiado por Gobierno Local | 90 | 53 | 327 |

Fuente: ENAHO 2002 – IV Trimestre

Elaboración: Propia

3.5. La clasificación de pobreza de los distritos y sus modificaciones en el tiempo²⁷

La pobreza en un distrito puede depender de un conjunto de factores, así como sus modificaciones en el tiempo. Para casi cualquier actividad económica, es razonable esperar que la ubicación de una empresa en una determinada localidad traiga consigo beneficios a nivel local, tanto en infraestructura, casi inmediatos por las propias necesidades de desarrollo de la actividad económica, como en los efectos multiplicadores locales. También es cierto que los efectos multiplicadores locales dependen de cuánta actividad local es dinamizada por la empresa. Cuanto menos efecto local se encuentre, más razonable será calificar a la industria como una de enclave, donde conviven alta inversión, tecnología de punta, alta productividad y altos retornos económicos para los dueños, con baja inversión, tecnología tradicional, baja productividad y pobreza relativa de los pobladores del entorno. ¿Cuál de las dos visiones es consistente con la evidencia empírica disponible sobre la dinámica de la pobreza de los distritos productores? Para ello, examinamos los mapas de pobreza que se han construido en el Perú, de modo de conocer cuál es la clasificación de los distritos productores y cuál ha sido la dinámica²⁸.

²⁷ El análisis detallado se encuentra en el anexo # 3.

²⁸ Como veremos luego, la dinámica es estrictamente difícil de medir por las diferencias metodológicas.

En el cuadro N° 3.5.1, observamos la ubicación relativa de todos los distritos del Perú y de los distritos productores, según el Mapa de Pobreza de Foncodes de 1995²⁹. La gran mayoría (138 de 164) de distritos productores son clasificados como distritos pobres (65), muy pobres (64), o pobres extremos (9). El único distrito aceptable es Ilabaya en Tacna, mientras que 25 distritos son clasificados como regular.

Cuadro N° 3.5.1

Ubicación de los Distritos Productores Mineros (Metálicos) en el Ranking de Pobreza de FONCODES de 1995

| Mapa FONCODES 1995 | Total Distritos | Distritos Productores Metálicos | |
|-----------------------|--------------------|------------------------------------|-------------|
| | | Número | % |
| Aceptable | 29 | 1 | 1% |
| Regular | 211 | 25 | 15% |
| Pobre | 664 | 65 | 40% |
| Muy Pobre | 735 | 64 | 39% |
| Pobre Extremo | 189 | 9 | 5% |
| Total | 1,828 | 164 | 100% |

Fuente: FONCODES

Elaboración: Propia

Si la actividad minera dinamizara la economía local, sería razonable esperar que, en el tiempo, la clasificación de los distritos productores mejorara, o no empeorara. Veamos si esto es así. Comencemos mirando el cuadro N° 3.5.2., que compara el mapa de Foncodes de 1995 y el mapa del MEF del año 2001. Si la minería dinamizara las comunidades locales, se esperaría un movimiento importante de la clasificación de los distritos hacia el triángulo inferior izquierdo. Al observar el cuadro, vemos que la dirección de la clasificación es exactamente opuesta: más distritos empeoran (96) en la clasificación, que aquellos que mejoran (23)

Cuadro N° 3.5.2

Comparación de Distritos Productores Mineros (Metálicos) en el Ranking de Pobreza de FONCODES de 1995 y del MEF del 2001

²⁹ Este mapa se basa en la información del censo de 1993.

| Mapa FONCODES | Mapa MEF | | | | | Total | |
|---------------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| | 1995 | Quintil 5 | Quintil 4 | Quintil 3 | Quintil 2 | | Quintil 1 |
| Aceptable | | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Regular | | 6 | 6 | 11 | 2 | 0 | 25 |
| Pobre | | 3 | 5 | 18 | 26 | 13 | 65 |
| Muy Pobre | | 2 | 2 | 4 | 12 | 44 | 64 |
| Pobre Extremo | | 0 | 0 | 0 | 1 | 8 | 9 |
| Total | | 12 | 13 | 33 | 41 | 65 | 164 |

Quintil 1 = Más pobre por severidad, Quintil 5 = Menos pobre por severidad.

Fuente: FONCODES

Elaboración: Propia

Esta comparación tiene dos tipos de limitaciones. Por un lado, y asumiendo que es posible comparar los mapas de pobreza, dos años no es tiempo suficiente para hacer efectiva una mejora en las condiciones de pobreza³⁰, pero tampoco deberían serlo para aquellos distritos que empeoran en la clasificación³¹. En el mejor de los casos, la actividad minera parece ser neutra para la clasificación de pobreza de un distrito. Ello nos indicaría que las mejoras en infraestructura que usualmente se asocian a las explotaciones mineras no son necesariamente efectuadas en la mayoría de distritos productores, y o que su impacto es muy limitado, posiblemente debido al nivel reducido inicial de articulación al mercado de los pobladores. Por ejemplo, todos los distritos del estudio cualitativo empeoran en la clasificación³². Por otro lado, las diferencias en la metodología de construcción de los mapas pueden cuestionar la evidencia de esta dinámica en las clasificaciones.

Cuánto de la dinámica de pobreza distrital es afectada por los programas de responsabilidad social de las empresas³³, cuyo objetivo es, precisamente, contribuir directamente con el desarrollo local, lo que debería traducirse en mejoras en los índices de pobreza. La percepción de los pobladores de Ancash y Cajamarca es que los programas de responsabilidad social implementados son bastante limitados. Son limitados en cuanto a población concernida, a montos recibidos y a los efectos que

³⁰ El Mapa de Foncodes 95 se construye con información del Censo de 1993, mientras que el Mapa del MEF de 2001 se construye con información de la ENAHO de 1997.

³¹ Entre 1993, año del Censo –que es la base para el Mapa de Foncodes 1995–, y 1997, año de ENAHO que sirve de base al Mapa del MEF, la economía peruana creció, alcanzando el pico precisamente en 1997.

³² El distrito de Cajamarca pasa de Regular al Quintil 2; Baños del Inca pasa de Pobre también al Quintil 2. Tanto Huachis como San Marcos (Ancash) y Encañada (Cajamarca) pasan de Muy Pobre al Quintil 1. Y San Pedro de Chana en Ancash no modifica su ubicación relativa (Pobre Extremo – Quintil 1).

³³ Esta pregunta es más relevante en Cajamarca que en Ancash, debido a que Antamina comenzó a operar en 2001.

dichos programas pueden tener sobre el bienestar de la población. En el recuadro N° 3.5.1., recogemos testimonios de diferentes actores en Ancash y Cajamarca.

Recuadro N° 3.5.1

Responsabilidad social

“..Nada, por ejemplo, ahorita para navidad vamos a hacer un comité integrado, presidido por el párroco, la municipalidad, Antamina, y otros...para actividades así coordinamos. Pero, si acá hay una empresa grande que es la segunda en el mundo no puede estar para comprar unos juguetitos ellos deben ser concientes. Y por último, tampoco vamos a necesitar nunca amistad de Antamina, mi distrito solito ha hecho sus mejoras, su desarrollo, no será grande pero hemos tenido suficiente producción para vivir. (Autoridad local)

“La comunidad solicita. Nosotros recibimos un promedio de quince pedidos a la semana, básicamente trabajamos con las Mesas, pedimos que ellos prioricen los proyectos y nosotros buscamos el financiamiento. Una vez que hemos concretado el financiamiento, identificamos, conjuntamente con los beneficiarios, quienes son los potenciales operadores. Generalmente son ONG locales o universidades, para el caso textil, empresas. Nosotros somos una especie de fundación, pedimos los montos y hacemos una supervisión y un monitoreo del proyecto. Nuestra función es básicamente agenciar recursos para que estos proyectos se puedan llevar a cabo.” (Funcionario de la empresa)

“...El comentario general es que por San Marcos, pasaron 16 ONGs, que se llevaron 6 millones de dólares y no se hizo nada. Ahora no hay muchas ONG operando pero van a comenzar a venir porque la gerencia de Antamina lo ha decidido, yo no soy partidario de eso. Yo estoy convencido de que no puedo pagarle a alguien de afuera para que haga mi trabajo, soy yo el que tengo que posicionar a la empresa, ella debe contratar a personas que realmente tengan las cualidades que se requieren para el trabajo. (Funcionario de la empresa)

“Al comienzo en la primera etapa han tenido a la gente en San Marcos pagándoles la mina alimentación, hospedaje. En la segunda compraron casas y están dando orientación para negocios. En el caso de nosotras como somos dos hijas y sabemos coser ropa nos iban a comprar bordadora (...). Han empezado a apoyar a 16 familias que son las que hemos pasado evaluación(...) Ellos primero hicieron un estudio psicológico a todos los miembros de la familia, han dicho que después van a volver a evaluar a otros reubicados. Han visto a quienes atender primero y nos han seleccionado a 16 familias de algo de 100 que hemos sido los que hemos salido de Yanacancha.” (Pobladora)

“Responsabilidad social, lo estamos viendo este en tres escenarios. Un escenario es donde está todo lo que se refiere a filantropía y ahí están, tenemos una política de donaciones, auspicios. Esa es una de las formas como hacemos responsabilidad social. Otra forma, es inversión social, que tiene que ver este con compromisos que asume la empresa en relación a los impactos que puede haber generado con su presencia en

Cajamarca, y allí están básicamente los proyectos de infraestructura como por ejemplo, carreteras, construcción de centros educativos, construcción de postas médicas, de canales de riego (...) o algunas obras que son producto de una negociación entre la comunidad y la empresa. Y el otro escenario, que es generar valor en la población cajamarquina, está dado por este, insertarnos en los proyectos de desarrollo para Cajamarca”. (funcionaria de la empresa)

Fuente: Estudio Cualitativo (Anexo N° 7)

4. Análisis de la pobreza de los hogares³⁴

Para el análisis de la pobreza de los hogares, utilizamos la ENAHO 2002. Para utilizarla, hemos completado la información respecto de si el hogar está ubicado en un distrito productor, o en uno que recibe canon minero, y el monto recibido, de ser el caso³⁵. Este análisis es complementado con la percepción de los pobladores respecto de la pérdida de recursos naturales y contaminación.

Como vimos en el marco conceptual, la pobreza puede medirse de distintas maneras. De un lado, se encuentra la medición del déficit de gasto de los hogares. De otro lado, se encuentra la medición según las Necesidades Básicas Insatisfechas de un hogar. La distribución por canon podría afectar este segundo indicador.

Nuevamente, para averiguar cuán diferente es la situación de los distritos productores, construimos varios grupos de comparación. Por un lado, distinguimos a los distritos del resto del Perú; al resto del Perú sin Lima Metropolitana (LM) y la Costa Norte (CN) que albergan a los hogares que exhiben, en promedio, mejores condiciones de vida; y a los distritos similares, sea que reciban canon o no. Separamos igualmente a los departamentos de Ancash y Cajamarca para fines ilustrativos.

En el cuadro N° 4.1 presentamos la proporción de hogares pobres, pobres extremos y No Pobres, según estos agrupamientos. La posición de los hogares de los distritos productores depende de cuál grupo de comparación elijamos. Cuando los comparamos con el resto de hogares del Perú, encontramos que los hogares de los distritos productores están peor (48% de hogares No pobres vs 53% de hogares del resto del Perú). Cuando excluimos de la comparación a los distritos de LM y CN, los distritos productores están mejor.

Cuadro N° 4.1

Niveles de Pobreza de los hogares según grupos de distritos (%)

³⁴ El análisis detallado se encuentra en el anexo # 6.

³⁵ Como sabemos, la ENAHO 2002 es representativa a nivel de departamentos y a nivel de dominios según carácter urbano o rural de la localidad donde se encuentra el hogar.

| Pobreza | Distritos Productores | Resto de Distritos | Resto de Distritos (sin LM y CN)* | Dpto. Ancash | Dpto. Cajamarca |
|------------------|------------------------------|---------------------------|--|---------------------|------------------------|
| Pobre extremo | 24.79 | 19.04 | 30.44 | 18.29 | 45.19 |
| Pobre no extremo | 26.81 | 27.25 | 26.58 | 28.05 | 25.19 |
| No pobre | 48.23 | 53.73 | 42.96 | 53.66 | 29.62 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

* No Incluye a los hogares de Lima Metropolitana (LM) ni aquellos ubicados en la Costa Norte (CN)

Fuente: ENAHO 2002 - IV Trimestre

Elaboración: Propia

Respecto de la medición según NBI, ésta tiende a ser más homogénea entre distritos. La gran excepción es el porcentaje de hogares cuyas viviendas no tienen servicios higiénicos, que claramente coloca a los distritos productores en una situación muy desfavorable.

Cuadro N° 4.2

Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas según grupos de distritos (%)

| Necesidades Básicas Insatisfechas | Distritos Productores | Resto de Distritos | Resto de Distritos (sin LM y CN)* | Dpto. Ancash | Dpto. Cajamarca |
|--|------------------------------|---------------------------|--|---------------------|------------------------|
| Vivienda inadecuada (NBI1) | 10.12 | 12.20 | 13.27 | 6.83 | 10.96 |
| Vivienda con Hacinamiento (NBI2) | 16.69 | 12.45 | 16.07 | 9.51 | 28.65 |
| Hogares con vivienda sin servicios higienicos (NBI3) | 37.27 | 21.72 | 33.28 | 35.37 | 27.50 |
| Hogares con niños que no asisten a la escuela (NBI4) | 2.19 | 2.13 | 2.99 | 2.22 | 4.04 |
| Hogares con alta dependencia economica (NBI5) | 0.98 | 1.63 | 1.71 | 1.73 | 1.37 |

* No Incluye a los hogares de Lima Metropolitana (LM) ni aquellos ubicados en la Costa Norte (CN)

Fuente: ENAHO 2002 - IV Trimestre

Elaboración: Propia

Debido a su importancia para la calidad de vida de la población, nos parece importante mostrar las diferencias en el abastecimiento de agua a los hogares. En el cuadro N° 4.3, encontramos el patrón de comparación repetido respecto del abastecimiento por red pública: los hogares de los distritos productores están peor que los hogares de los distritos del resto del Perú (56% vs 62%), pero mejor que los hogares que no están

localizados en LM y CN (56% vs 52%). Nuevamente, los hogares de Ancash están mejor que los hogares de Cajamarca³⁶.

Cuadro N° 4.3

Abastecimiento de Agua del Hogar según tipo de distritos

| Abastecimiento de Agua | Distritos Productores | Resto de Distritos | Resto de Distritos (sin LM y CN)* | Dpto. Ancash | Dpto. Cajamarca |
|--|-----------------------|--------------------|-----------------------------------|--------------|-----------------|
| Red pública, dentro de la vivienda | 56.32 | 62.52 | 52.13 | 72.93 | 52.88 |
| Red pública, fuera de la vivienda pero dentro del edificio | 2.02 | 1.81 | 2.18 | 0.32 | 0.65 |
| Pilón de uso público | 9.27 | 4.23 | 4.57 | 1.34 | 3.27 |
| Camión - cisterna u otro similar | 0.46 | 4.70 | 1.28 | 0.76 | 0.00 |
| Pozo | 6.07 | 6.41 | 8.90 | 2.44 | 9.42 |
| Río, acequia, manantial o similar | 22.93 | 16.57 | 27.65 | 17.07 | 31.92 |
| Otra | 3.04 | 3.76 | 3.30 | 4.88 | 1.83 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

* No Incluye a los hogares de Lima Metropolitana (LM) ni aquellos ubicados en la Costa Norte (CN)

Fuente: ENAHO 2002 - IV Trimestre

Elaboración: Propia

El siguiente paso es calcular el nivel de pobreza según el déficit de gasto y comparar los resultados de los distritos productores y de los grupos de comparación. Se distingue el nivel de pobreza de cada hogar, de acuerdo a los dos tipos comúnmente analizados: (i) Hogar Pobre –es decir, que incluye a los pobres extremos y pobres no extremos– y (ii) Hogar Pobre extremo. Como explicamos en el marco conceptual, la pobreza según gasto puede ser medida de tres maneras: el nivel (*headcount*), es decir, cuántos hogares no les alcanza para comprar la canasta básica definida –FGT₀³⁷; la brecha, FGT₁, es decir, el nivel de gasto adicional que sería necesario, en promedio para cada hogar, para llegar a la respectiva línea de pobreza; y la severidad, es decir, el grado de desigualdad entre los pobres, FGT₂. Los resultados numéricos se encuentran en el cuadro N° 4.4

Comparemos primero a los hogares ubicados en los distritos productores con el resto de hogares. La proporción de hogares pobres (FGT₀) en los distritos productores es mayor (52%) a la proporción del resto de distritos (46%). Lo mismo ocurre para la proporción de hogares en extrema pobreza (25% de hogares de los distritos mineros vs 19% para el resto de distritos). Al medir el FGT₁, es decir, el nivel de gasto adicional que necesitan

³⁶ En el anexo # 6, podemos ver el mismo tipo de comparación para energía y para las características de la vivienda. El patrón de comparación se repite.

³⁷ Se explica en la nota 4.

para alcanzar la respectiva línea de pobreza total, la diferencia es bastante menor (19% vs 17%, respectivamente), y lo mismo ocurre con el grado de desigualdad entre los pobres –FGT₂–: 10% vs 8%, respectivamente. Este resultado se repite para la comparación entre los hogares de Ancash y Cajamarca y el resto del Perú.

En contraste con el resultado anterior, cuando se compara a los hogares de los distritos que reciben canon minero con el resto de distritos, los niveles de pobreza de acuerdo a cualquiera de las mediciones (FGT₀, FGT₁ y FGT₂) son menores, en comparación con el resto de distritos.

Finalmente, al comparar a los distritos productores con los distritos similares, sea que reciban canon o no, las mediciones de pobreza favorecen a los distritos productores. Así, la pobreza en los distritos similares supera el 68% de los hogares (51% en los productores), mientras que la pobreza extrema llega al 41% (25% en los productores). Es necesario que los pobres incrementen su nivel de gasto en 31% para llegar a la línea de pobreza (vs 19% para los productores), mientras que los pobres extremos tienen que incrementarlo en por lo menos 13% para llegar a la línea de pobreza extrema (vs 7% para el resto de departamentos). Finalmente, la diferencia entre los pobres en los distritos similares asciende a 12% (vs 9% para los distritos productores), en tanto que dicha diferencia entre los pobres extremos es de 7% (vs 3% para los distritos productores)³⁸.

Cuadro N° 4.4

Incidencia, Brecha y Severidad de la Pobreza según grupos seleccionados

Año 2002 (en porcentaje)

| Indicador de Pobreza | Hogares en: | | Hogares en: | | Hogares en: | | Hogares en: | | |
|-------------------------------|-----------------------|--------------------|----------------------------|--------------------|---------------------------------|--------------------|---------------------------|---------------------------|-------|
| | Distritos Productores | Resto de Distritos | Distritos con Canon Minero | Resto de Distritos | Distritos de Ancash y Cajamarca | Resto de Distritos | Distritos Similares (165) | Distritos Similares (756) | |
| FGT ₀ : Incidencia | Pobreza Total | 51.75 | 46.28 | 44.68 | 54.46 | 59.82 | 45.25 | 68.60 | 68.09 |
| | Pobreza Extrema | 24.87 | 19.04 | 17.65 | 26.46 | 33.37 | 17.95 | 44.23 | 41.21 |
| FGT ₁ : Brecha | Pobreza Total | 19.48 | 16.89 | 16.03 | 21.20 | 23.55 | 16.38 | 31.61 | 29.65 |
| | Pobreza Extrema | 7.68 | 5.71 | 5.24 | 8.23 | 9.83 | 5.42 | 15.37 | 13.73 |
| FGT ₂ : Severidad | Pobreza Total | 9.85 | 8.23 | 7.75 | 10.70 | 11.82 | 7.97 | 17.64 | 16.05 |
| | Pobreza Extrema | 3.46 | 2.44 | 2.23 | 3.60 | 4.08 | 2.33 | 7.24 | 6.22 |

Fuente: ENAHO 2002 – IV Trimestre

³⁸ En el anexo # 6, presentamos las comparaciones en el gasto promedio per cápita, el nivel de educación del miembro más educado y el abastecimiento de agua por red pública para los grupos de comparación, agrupándolos por quintiles de gasto. Los resultados confirman que los hogares de los distritos productores están mejor que los hogares rurales del Perú, y peor que los hogares urbanos y, ciertamente, mucho peor que los hogares de Lima Metropolitana.

Elaboración: Propia

Finalmente, buscamos analizar econométricamente la influencia que pueden tener para explicar la pobreza el que un hogar está localizado en un distrito minero productor, que reciba canon minero, o que esté localizado en una zona rural. Junto a las variables típicamente utilizadas para buscar explicar el nivel de pobreza (educación, sexo, tasa de dependencia, acceso a servicios, características de la vivienda), que se explican en el cuadro N° 4.5., buscamos averiguar el efecto de estas variables en la probabilidad que un hogar sea No Pobre. Los resultados de los parámetros se encuentran en el cuadro N° 4.6.

El hecho que un hogar esté localizado en un distrito productor eleva ligeramente (5%) la probabilidad que dicho hogar sea No Pobre. Sin embargo, el monto percibido por canon minero, sea el distrito productor minero o no, no influye en dicha probabilidad. Junto a las variables típicamente usadas para explicar la pobreza (educación, edad del jefe de familia, composición familiar, contar con agua potable, etc.), el hecho que el hogar esté localizado en un área urbana eleva en 16% la probabilidad que el hogar sea calificado como No Pobre.

Cuadro 4.6.

Modelo *Probit* – Variable explicativa: Pobreza Total

| Variable | Efecto Marginal |
|----------------------------------|------------------------|
| Mayor año estudio | 5.86 * |
| Edad | 0.55 * |
| Sexo ^{1/} | 2.59 ** |
| Miembros por hogar | -10.93 * |
| Tasa dependencia | -3.41 * |
| Agua ^{1/} | 10.60 * |
| Vivienda ^{1/} | 6.52 * |
| Distrito productor ^{1/} | 4.95 * |
| Dist. Canon Minero | 0.00 |
| Urbano ^{1/} | 16.37 * |

* Variable significativa al 5%

** Variable significativa al 10%

1/ Variable *Dummy*

Las mediciones de pobreza y el impacto que diferentes características de los hogares tienen en su definición, pueden complementarse con las percepciones cualitativas de los pobladores de los distritos que albergan dos de las más importantes operaciones mineras en el país. En efecto, la percepción de pérdida de recursos naturales y de contaminación

es amplia y extendida y ésta no es medida en las encuestas de hogares. Al mismo tiempo, los empresarios de la gran minería afirman que cumplen con sus obligaciones y con los estándares establecidos³⁹. Claramente, esta es uno de las muestras de la brecha en la comunicación entre los agentes directamente involucrados en la actividad minera.

Recuadro N° 4.1

Contaminación y pérdida de recursos naturales

“- De nuestro ganado sí esta muriendo, antes era limpio, lindo, ahora todo es terrible.

- Nuestros hijos están enfermos la cabeza les duele, por que jugando a veces se bañan o van a buscar pescados y vuelven mal con heridas, con dolores de cabeza en el colegio ya les va mal también por dolores de cabeza no pueden estudiar.
- Cáncer también están dando, a otras comunidades yo he escuchado cuando se va la mina, quedan mujeres con cáncer sobre todo, enfermas ya para morir nomás. En Catac ha pasado eso, esta muriendo la gente con cáncer ya están muriendo allá.
- Aquí todavía creo que no ha habido casos de cáncer, que sepamos no hay por que no vamos a hospital tampoco.” (Grupo focal, mujeres)

“- Nuestros niveles de alimentación han decaído. Ahora frutales, paltas de la parte baja, no hay todo totalmente contaminado.(..)Esa información no se encuentra, en el camino se pierde, comúnmente en Huaraz, esa información va bajando y queda en nada hasta que por ahí sale un periodista dice que la contaminación esto, que la minera...” (Grupo focal, varones)

“- Hay rumores también señorita, de que niños se han desaparecido más que todo en otras comunidades más arriba, de acá también. En el local de minas dicen ahí se los llevaban

- Se dice, que esas minas son viejas, son cerros chúcaros se necesita conseguir sangre siempre para poder trabajarla más dócil, sino no suelta mineral.
- Esa maquinaria además como funcionará...con grasa de wawa nomás funciona, por eso se llevan, se pierden los niños.” (Grupo focal, mujeres)

“Acá en Yanacancha, principal, ahorita ¿no?, estamos sufriendo por la contaminación. Por la contaminación está escaseando por decir el pasto, la agricultura ¿no?, las aguas

³⁹ Entrevistas a Ing. Augusto Baertl, Sra. Caterina Podestá, Sr. Angel Murillo.

vienen contaminadas.

Se está ya sufriendo por unas enfermedades que vienen atacar a los animales. Y donde que mueren. Pero eso, necesitamos saber que es solamente contaminación. Y también la agricultura donde que ya no produce como anteriores días.

Sabemos que las minas contaminan eso también, nosotros tenemos por ahí un río que baja ahí y más antes había bastantes truchas, nosotros nos íbamos ahí a pescar las truchas. Pero ahorita ya no hay.” (Grupo focal Rural Hombres)

“Por decir más antes en los campos, se producía mejor el campo para las personas, también para los animales. Por eso también los sembrados, se producía mejor.

Lo que afecta es en los sembríos. De los animales que se enferman, que se vaya esa mina, los animales se nos muere. Por decir a veces los niños tienen más aguas turbias y esas aguas que vienen Quillish, lo toma el animal. Entonces, ahí mismo lo das se muere, se cae. No podemos así estar. Ya no podemos vivir ya. Los mineros tienen su plata, y nosotros no tenemos, ahí morimos.

Más bien las minas me gustaría que no se queden, ya que se vayan ya, ya no queremos ya. Ya cuando más contaminaciones ya no. Estamos fregados ya pues. Esto es pa lo peor. Es decir, ni un animal ya no podemos, no podemos criarlo. Se va a tomar agua, ahí mismo muere.” (Grupo focal Rural, Mujeres)

Fuente: Estudio Cualitativo (Anexo N° 7)

Conclusiones

Lo mejor que se puede decir luego de examinar las cifras mostradas en este estudio es que diez años constituyen un tiempo limitado para hacer efectiva una mejora de las condiciones económicas del país y en los hogares de los distritos que albergan operaciones mineras. Esto se afirma a la luz del contraste entre el extraordinario desempeño económico del sector minero en la última década y la ausencia de una dinámica clara de mejora en las condiciones de vida de los distritos productores mineros y de los hogares que en ellos habitan.

El estudio cualitativo realizado nos muestra una diferencia entre las operaciones mineras. Yanacocha tiene una presencia de más de diez años en la zona de explotación mientras Antamina sólo tiene tres años. La dinámica social en Cajamarca se ha visto alimentada por el desarrollo de Yanacocha, pero no se puede decir lo mismo en Ancash. El papel de la sociedad civil en ambos casos es diferente. En Ancash, a diferencia de Cajamarca, encontramos un escenario caracterizado por un débil tejido social y precaria actividad política, pues es muy limitada la presencia de partidos y son muy pocas las ONGs que desarrollan proyectos en la zona. A esto se suma el limitado alcance de las organizaciones sociales como los frentes de defensa y la contraposición entre provincias que incrementa la fragmentación regional. Cajamarca, en algunos casos se ve como un ejemplo a seguir por parte de los entrevistados ancashinos.

Cajamarca sin duda ha cambiado desde que ingresó la minera Yanacocha, estos cambios tienen aspectos positivos y negativos. Entre los aspectos positivos, podría resaltarse un dinamismo en sus actividades comerciales, una mayor cantidad de servicios (hoteles, restaurantes, transportes), y la generación de empleo de manera directa – trabajadores de la empresa – e indirecta –negocios que ofrecen servicios a la empresa. Sin embargo, estos aspectos positivos también tienen lados negativos que son señalados por la mayoría de los entrevistados: Los efectos en el medio ambiente, en especial en el agua (por su escasez o contaminación) y la inseguridad de la ciudad -para la mayoría la relación entre ingreso de la minera y el aumento de la delincuencia es directa-.

El mecanismo legalmente establecido para la redistribución de la renta minera, es decir, el canon, es insuficiente. No solamente su base de cálculo es equivocada, porque hace depender el pago por el mineral a su propietario (la Nación) de los resultados contables de las empresas que extraen los recursos, sino que los montos distribuidos a las municipalidades son reducidos, o insignificantes en la mayoría de los casos (menos de S/. 2 soles per cápita por año, para más de siete millones de personas en 910 distritos para el año 2003). Sería recomendable que el Poder Ejecutivo redefina las reglas de distribución del canon minero, de tal modo de hacerlo más focalizado y, por lo tanto, más efectivo, en vista tanto de las percepciones de su ineficacia como de su carácter de componente del gasto de inversión de un gobierno local.

Los resultados de las comparaciones de los distritos que asumen los costos directos de la explotación minera, es decir, aquellos distritos productores de minerales, dependen del grupo de comparación. Cuando se los compara con el resto de distritos del Perú, quedan bastante mal, tanto en montos totales y per cápita transferidos por canon, como

en el resto de las transferencias o gastos sociales, o condiciones de vida o de pobreza. Sin embargo, cuando se los compara con distritos parecidos en población y ubicación geográfica y condición rural, quedan ligeramente mejor.

La dinámica de la pobreza de los distritos, aproximada mediante los cambios en las clasificaciones de los respectivos mapas, también muestra un patrón desfavorable para los distritos productores: más distritos empeoran que mejoran en la clasificación si se compara el Mapa de Foncodes de 1995 con el Mapa del MEF de 2001. Al mismo tiempo, las transferencias por canon no son progresivas, es decir, los distritos mejor ubicados en las clasificaciones de los Mapas de Pobreza reciben mayores montos per cápita que los peor ubicados.

Los resultados del análisis de pobreza de los hogares son bastante interesantes y proveen un campo fértil para profundizar los estudios en el futuro. De un lado, los hogares de los distritos productores están claramente peor que el resto de distritos de todo el Perú. Por ejemplo, ninguno de los distritos del estudio cualitativo que albergan explotaciones mineras ha mejorado en la clasificación de los Mapas de Pobreza entre 1995 y 2001. Sin embargo, los hogares de los distritos productores están mejor que distritos similares de la sierra rural del Perú. En cualquier caso, la condición rural es la más importante para explicar la pobreza. La posibilidad que la actividad minera cambie esta tendencia, y los mecanismos mediante los cuales podría hacerse efectiva son temas a estudiar más profundamente.

Los pobladores y las autoridades locales perciben que no se han beneficiado de la operación de la empresa minera, que el canon recibido resulta muy insuficiente debido a su bajo nivel, que obliga a emprender inversiones de efecto limitado, que los programas de responsabilidad social se diluyen y que se pierden recursos naturales y se contaminan las fuentes de agua.

Además de bajos, los ingresos del canon son percibidos como restrictivos por parte de las autoridades locales pues solo pueden destinarse a gastos de inversión que, generalmente, requieren de montos bastante mayores para cubrir la brecha de infraestructura local. Debe entonces apelarse a otras fuentes de financiamiento complementarias o postergarse la inversión, sin poder gastar en otros rubros también necesarios. Estas limitaciones de los gobiernos locales por los bajos montos y las restricciones de gasto, tienen que lidiar con grandes expectativas por parte de la población. El que no exista un fluido intercambio de información entre autoridades y pobladores sobre los recursos que aporta la minería, no hace más que acrecentar el malestar y la polarización.

La pobreza es objetiva y subjetiva.

En ese sentido, cualquier incremento en el canon, no va a tener un efecto positivo en la percepción de la pobreza por parte de la población a menos se tome en cuenta esta noción y se busquen mecanismos efectivos para superarla.

El análisis de los casos emblemáticos resulta muy interesante. Los datos estadísticos muestran que Cajamarca tiene condiciones de vida bastante menores que las de Ancash. Las percepciones de los pobladores y autoridades directamente concernidos con las

operaciones mineras son bastante negativas, tanto por los reducidos montos de canon minero recibidos, como por el limitado alcance de los programas de responsabilidad social, así como por la falta de oferta de empleo directo de la empresa a los pobladores locales. Más aun, parece que se sufre de un serio problema de comunicación y credibilidad entre pobladores, autoridades y empresas. Los pobladores están convencidos que las operaciones mineras han deteriorado su entorno y no perciben una adecuada compensación, mientras que los empresarios mineros están convencidos que han traído las mejoras posibles a los pobladores locales.

Si bien a nivel agregado, los datos de condiciones de vida en Cajamarca son menores a las de Ancash, cabe señalar que la población circundante a la explotación de la mina en el caso de Ancash se encuentra en una situación de pobreza (sólo tomemos como indicador el alto porcentaje de población quechua hablante y mujeres sin educación) que se percibe mayor –en términos relativos- por el ingreso de Antamina.

Además, la generación de empleo que en Cajamarca sólo estaría beneficiando a un sector minoritario, ubicado principalmente en la ciudad. En el caso de Antamina, la absorción de empleo es casi nula porque los campesinos no cuentan con la capacitación suficiente como para poder trabajar en la minera. En este panorama, el campo y los campesinos serían los menos beneficiados con el ingreso de la mina, debido principalmente al impacto de la contaminación, al encarecimiento del costo de vida, entre otros factores.

Perspectivas

A la luz de esta evidencia, sería interesante estudiar la dinámica de la relación entre la empresa minera y la población y autoridades locales. Estas localidades suelen ser aquellas más alejadas del ámbito de acción del Estado, más rurales y de condiciones de vida peores, por lo que, ante la presencia minera, obtienen un interlocutor que antes no tenían. Es razonable preguntarse sobre las interrelaciones entre el Estado, las comunidades locales, las autoridades locales y la empresa minera, y las nuevas relaciones sociales y de posible clientelaje que se generan. Es probable que esta relación atraviese por fases, que podrían depender de la intensidad de los efectos locales, y que la tendencia sea una mejora en el tiempo, como mostraría el caso de Southern Perú que ya tiene más de treinta años en la zona, comparada con Antamina, que tiene tres años de operación. Es posible también que la dinámica dependa de las condiciones de pobreza inicial de la localidad donde se ubica la operación minera.

El estudio presentado debe ser profundizado en el futuro con el análisis de la calidad del gasto municipal y sus principales limitantes, formas alternativas de distribución del canon minero que hagan énfasis en la necesidad de transferir montos cuya inversión pueda hacer una diferencia en la localidad. Debido al destino del canon, en el presupuesto municipal para gastos de inversión, se tendría que asegurar que se mejoran las dotaciones de bienes públicos locales con el objetivo de mejorar la efectividad de la transferencia. Asimismo, los programas de responsabilidad social podrían focalizarse en la mejora de los niveles de educación de la población, y en las alternativas de salida de pobreza a nivel familiar, como podrían ser los fondos rotatorios o la asesoría en

servicios de comercialización. Una combinación de este estilo podría potenciar positivamente los impactos de la actividad minera en las localidades.

El reto consiste en lograr un impacto per cápita significativo, particularmente en aquellas localidades que asumen los costos directos de la explotación minera y que conviven con las operaciones, particularmente con las altamente tecnificadas y de mayor valor agregado.

Bibliografía

ALCAZAR, Lorena, José Roberto López y Eric Wachtenheim (2003). Las pérdidas en el camino. Fugas en el gasto público: transferencias municipales, Vaso de Leche y sector Educación. Lima, Instituto Apoyo. Documento disponible en: [http://www.grade.org.pe/download/pubs/LA-perdidas en el camino.pdf](http://www.grade.org.pe/download/pubs/LA-perdidas%20en%20el%20camino.pdf)

BARRANTES, Roxana (2002), “Aspectos económicos en la investigación sobre la concesión como instrumento jurídico para el aprovechamiento de los recursos naturales. El canon de recursos naturales”. En: Chirinos, Carlos y Manuel Ruiz (2002). *Concesiones sobre recursos naturales: una oportunidad para la gestión privada*. Lima. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. 125 – 152 pp.

CAD (2004a). Aporte de los sectores económicos a la recaudación tributaria. Informe CAD – Transparencia Fiscal. Junio, 2004. Ciudadanos al Día. Lima, Perú.

CAD (2004b). El Canon Minero en el Perú. Informe CAD – Transparencia Fiscal. Julio, 2004. Ciudadanos al Día. Lima, Perú.

CHACALTANA, Juan (2001). Más allá de la focalización: Riesgos de la lucha contra la pobreza en el Perú. CIES – GRADE. Lima, Perú.

COOPERACION (2004). Hacia una Estimación de los Efectos de la Actividad Minera en los Índices de Pobreza de los Departamentos del Perú. Informe preliminar. Mimeo. Lima, Perú.

CONTRALORIA (2002). Informe Macro del Programa de Vaso de Leche del 2001 – Resumen Ejecutivo. Contraloría General de la República. Lima, Perú. Disponible en: http://www.contraloria.gob.pe/cgr/gestion/pvl/informes/informe_macro2001.pdf

CUANTO (2003). Anuario Estadístico Perú en Números 2003. Instituto Cuanto. Lima, Perú.

DGAES-MEF (2002). Situación, Perspectivas y Canon en la Minería. Informe Especial. Boletín de Transparencia Fiscal. Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales – Ministerio de Economía y Finanzas. Lima, Perú. 28 – 42 pp.

DAMMERT, Manuel (2002). El Canon como un derecho fiscal territorial para financiar el desarrollo descentralizado. Cuadernos PNUD. Serie Desarrollo Humano N° 1. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Lima, Perú.

DIAZ, Juvenal (2003). Los Mapas de Pobreza de FONCODES. Informe. En: http://www.foncodes.gob.pe/documentos/20031014_mapas%20pobreza%20FONCODES.pdf

FRANCKE, Pedro (2002). Análisis de los Criterios de Asignación de los Recursos Públicos que son Transferidos desde el Gobierno Central a los Gobiernos Subnacionales. Ministerio de Economía y Finanzas – Dirección de Estudios Macro Sociales. Documento disponible en: <http://www.mef.gob.pe/propuesta/ESPEC/investigación.php>

GLAVE, Manuel y Juana Kuramoto (s/f). Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable en el Perú. Capítulo 8. 529 – 591 pp. Documento disponible en versión electrónica en: http://www.mmsd-la.org/informes/regional/Libro/j_peru.pdf

GORRITI, Gustavo (2004). Yanacocha: el campo y la mina. Ideele, N° 166. Lima, Perú. Octubre 2004.

LOPEZ, José Luis, Alfredo Silva, Juana Kuramoto (s/f). Canon Minero y Descentralización. Labor. Lima, Perú. Documento disponible en versión electrónica en: <http://www.labor.org.pe/Informe%20canon.pdf>

MEF (2001). Hacia la búsqueda de un nuevo instrumento de focalización para la asignación de recursos destinados a la inversión social adicional en el marco de la lucha contra la pobreza. Documento de Trabajo. Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales - MEF. En: http://www.mef.gob.pe/misc/MPobreza_AsigRec_2001.pdf

MEF (s/f). Transferencias a Gobiernos Locales - FONCOMUN. Disponible en: <http://transparencia-economica.mef.gob.pe/transferencia/foncomun.asp>

MEF (s/f). Transferencias a Gobiernos Locales – Vaso de Leche. Disponible en: http://transparencia-economica.mef.gob.pe/transferencia/vaso_de_leche.asp

MINEM (2001). Anuario de la Minería del Perú 2001. Ministerio de Energía y Minas. Lima, Perú.

SUAREZ, Miguel (2003). Caracterización del Programa del Vaso de Leche. Dirección de General de Asuntos Económicos y Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas. Documento disponible en: <http://www.mef.gob.pe/propuesta/ESPEC/investigación.php>

TRELLES, Laura (2004). Entre el oro y el agua: El conflicto por el Cerro Quillish. En: Construyendo Democracia, Año 1, N° 1. Lima. DESCO, setiembre 2004.

TRIVELLI, Carolina (2000), “Pobreza rural: Investigaciones, mediciones y políticas públicas. En: Hurtado, Isabel, Carolina Trivelli y Antonio Brack [Ed] (2000). *Sepia VIII Perú. El problema agrario en debate*. Seminario Permanente de Investigación Agraria – SEPIA. Lima. 199 – 255 pp.

TRIVELLI, Carolina (2002). Características de los hogares pobres y no pobres en base a su origen étnico: ¿el origen étnico se relaciona con la pobreza?. Informe Final. Instituto de Estudios Peruanos. Mimeo.

YANACOCCHA (2002). Responsabilidad social. Balance 2002. Cajamarca, Perú.

YANACOCCHA (2003). Responsabilidad social. Balance 2003. Cajamarca, Perú.

Normas Legales:

Constitución del Perú del año 1979.

Constitución del Perú del año 1993.

Ley N° 27506. “Ley de Canon”. Publicada el 10 de Julio del 2001.

Decreto de Urgencia N° 100-2001. Autorizan utilizar de recursos de Fondo de Compensación Municipal y del Canon Minero en gastos derivados de la emergencia producida por el sismo del 23 de junio. Publicada el 10 de Agosto del 2001.

Decreto de Urgencia N° 001-2002. “Modifican artículos de la Ley N° 27506 – Ley de Canon”. Publicada el 05 de Enero del 2002.

Decreto Supremo N° 005-2002-EF. “Aprueban Reglamento de la Ley de Canon”. Publicada el 09 de Enero del 2002.

Ley N° 28077. “Ley que modifica diversos artículos de la Ley N° 27506 – Ley de Canon”. Publicada el 26 de Septiembre del 2003.

Decreto de Urgencia N° 002-2004. “Establecen procedimiento en los casos en que la exclusión a la que se refiere los literales B) y C) del numeral 5.2 del artículo N° 5 de la Ley N° 27506 no permite la distribución del total de los recursos provenientes del Canon”. Publicada el 30 de Marzo del 2004.

Ley N° 28322. “Ley que modifica artículos de la Ley N° 27506, Ley de Canon, modificados por Ley N° 28077”. Publicada el 10 de Agosto del 2004.

Páginas Web:

Banco Central de Reserva del Perú – BCRP: <http://www.bcrp.gob.pe>

Compañía Minera Antamina: <http://www.antamina.com.pe>

Congreso Nacional de la República: <http://www.congreso.gob.pe>

Empresa Minera Yanacocha: <http://www.yanacocha.com.pe>

Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social – FONCODES: <http://www.foncodes.gob.pe/>

Grupo de Formación e Intervención para el Desarrollo Sostenible – GRUFIDES: <http://www.grufides.org>

Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero – INACC: <http://www.inacc.gob.pe/>

Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI: <http://www.inei.gob.pe>

Ministerio de Economía y Finanzas – MEF: <http://www.mef.gob.pe>

Ministerio de Energía y Minas – MINEM: <http://www.minem.gob.pe>

ProInversión: <http://www.proinversion.gob.pe>

Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT: <http://www.sunat.gob.pe>

Bases de Datos:

Contaduría Pública de la Nación – CPN. Presupuesto de Gobiernos Locales 1999 – 2002. Base de Datos.

Instituto Nacional de Estadística e Informática –INEI. Encuesta Nacional de Hogares 2002 – IV Trimestre. Base de datos.