

¿Milagro apurimeño? La minería y el debate del crecimiento y desarrollo local

César Flores Unzaga



¿Milagro apurimeño? La minería y el debate del crecimiento y desarrollo local

César Flores Unzaga



¿Milagro apurimeño? La minería y el debate del crecimiento y desarrollo local

Primera edición

Enero de 2019

Tiraje: 1000 ejemplares

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2018-20223

ISBN: 978-612-47775-2-3

Autor:

César Flores Unzaga

Corrección de estilo:

Pilar Garavito

Fotografía de carátula:

“Ciudad de Challhuahuacho, provincia de Cotabambas en la región Apurímac” de Mae Francke Rojo

Diseño y diagramación:

Jorge Kajatt

Impresión:

Tarea Asociación Gráfica Educativa

Psje. María Auxiliadora 156-164 Breña, Lima-Perú

Enero de 2019

GRUPO DE JUSTICIA FISCAL

Es una plataforma de organizaciones de la sociedad civil constituida con el objetivo de promover y apoyar políticas públicas en favor de la Justicia Fiscal.

© Oxfam America Inc.

Calle Diego Ferré 365, Miraflores, Lima - Perú

Teléfono: (511) 616 2555

<http://peru.oxfam.org>



@oxfamenperu



@OxfamenPeru

© CooperAcción - Acción Solidaria para el Desarrollo

Calle Río de Janeiro 373, Jesús María, Lima - Perú

Teléfonos: (511) 461 2223 / (511) 461 3864

<http://cooperaccion.org.pe>



@CooperAccionPeru



@CooperAccionPER

**Este libro está dedicado
a las y los compatriotas de Apurímac
con el fin de que puedan alcanzar
todas sus metas.**

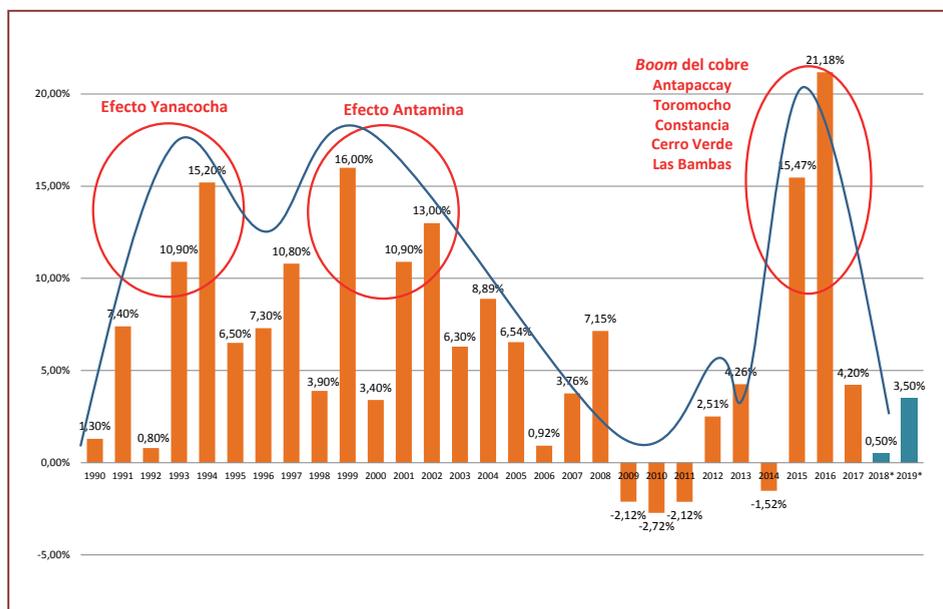
Contenido

Introducción	6
Capítulo 1. Los retos del milagro apurimeño: la minería y el debate del crecimiento y desarrollo local	9
Capítulo 2. Aporte económico local en el ciclo de vida del proyecto y operación minera de Las Bambas	18
2.1 El ciclo de inversión y producción	19
2.1.1 Variable inversión minera y aportes económicos	20
2.1.2 Variable producción minera y aporte económico por sectores	31
2.1.3 Variable producción minera y aporte económico fiscal	41
2.2 Canales generales del aporte económico directo de Las Bambas a nivel regional y local	65
2.3 Externalidades económicas y sociales positivas y negativas	71
Capítulo 3. Necesidad de un desarrollo multidimensional en Apurímac	78
3.1 Los casos de Cajamarca y Arequipa: condicionantes para el crecimiento y desarrollo regional	84
3.2 Apurímac: bases de un desarrollo multidimensional	89
3.2.1 Factor estructural 1: déficits estructurales en educación, salud e infraestructura	95
3.2.2 Factor estructural 2: complejidad económica y productividad por trabajador	104
3.2.3 Factor estructural 3: institucionalidad regional y local	117
3.2.4 Factor estructural 4: planificación del desarrollo regional y local	130
Conclusiones	138
Bibliografía	144

Introducción

El Perú lleva veinticinco años de expansión minera y se ha consolidado a nivel internacional como una de las potencias mundiales en producción y exportación de minerales (ver gráfico 1)¹.

GRÁFICO 1. PERÚ: PBI MINERÍA METÁLICA (VAR. %) 1990-2019*



Fuente: BCRP. Minem. Elaboración: CooperAcción.

(*) Proyección - Reporte de Inflación del BCRP, junio 2018.

Este último período de expansión (aún vigente), sumado a las operaciones cuyo inicio se remonta a antes de la década de 1990, han originado que en trece regiones del país la minería represente al menos un 10 % de su valor agregado bruto regional.

1 Durante el año 2010, en pleno auge minero por el boom de precios, el Perú ocupó el sexto lugar a nivel mundial entre los exportadores netos de minerales. Con mayores exportaciones netas que el Perú, se encontraban Australia, Brasil, Chile, Indonesia y Rusia; y con menores exportaciones, Canadá, Sudáfrica, Kazajstán y Guinea (fuente: Deutsche Rohstoffagentur).

Esta aparición y crecimiento de la minería en un número significativo de regiones no ha tenido, sin embargo, los mismos resultados en términos de desarrollo. En efecto, en la mayoría de estas regiones se sigue observando importantes retos en términos de desarrollo regional, los cuales se explican en parte por la ausencia de debates que sitúen el desarrollo desde su naturaleza multidimensional, lo que es ratificado desde distintas organizaciones internacionales.

Ante ello, luego de veinticinco años de expansión minera, cabe preguntarse: ¿cuáles han sido los principales aprendizajes respecto al aporte que puede ofrecer la minería al desarrollo? Esta investigación resalta un conjunto de ejes ausentes al momento de diseñar las políticas de desarrollo y de establecer posibles vínculos y aportes desde la actividad minera.

Y en particular, se busca proporcionar aprendizajes y recomendaciones sobre políticas de desarrollo para el caso de Apurímac frente al escenario de un mayor protagonismo de la actividad minera en esta región. Apurímac es actualmente la segunda región productora de cobre del país luego del inicio de operaciones de Las Bambas en el 2016 y ocupa el segundo lugar dentro de la cartera de proyectos mineros del país.

Dos preguntas guían el presente estudio: ¿cuáles son las características del aporte económico de la minería en los ámbitos local y regional? y ¿se está abordando el tema del desarrollo en Apurímac bajo un enfoque distinto del de otras regiones con actividad minera en las últimas décadas?

Esta investigación cuenta con tres capítulos analíticos en los que se reflexiona, primero, sobre la minería y el debate sobre crecimiento y desarrollo en ámbitos locales y regionales —con énfasis en los retos para Apurímac— (capítulo 1); segundo, sobre el aporte económico de Las Bambas² para la región Apurímac y la provincia de Cotabambas (capítulo 2); y tercero, sobre las brechas existentes para un desarrollo multidimensional en Apurímac (capítulo 3). Por último, se incluye una sección de conclusiones.

Esta investigación se apoya en el trabajo institucional que realiza CooperAcción en zonas con presencia minera, especialmente en el sur del Perú, así como en fuentes secundarias.

2 Con relación a las fases del proyecto Las Bambas, en el 2004, el concurso público internacional para la adquisición del proyecto Las Bambas dio como ganador a la empresa Xstrata; entonces, se empezó la etapa inicial de exploración. En el 2011, se aprobó el estudio de impacto ambiental, y a finales de ese año, comenzó la construcción de la mina. Finalmente, en enero del 2016, se realizó el primer embarque de minerales, con lo cual comenzó la etapa productiva de la empresa (en julio del 2016, se alcanzó el nivel de producción comercial). Después de la fusión de Glencore con Xstrata en el 2013, el proyecto Las Bambas fue vendido en el 2014 a la empresa MMG, de capitales chinos.

MAPA 1. REGIÓN APURÍMAC Y PROVINCIA DE COTABAMBAS

Fuente: https://es.wikipedia.org/wiki/Provincia_de_Cotabambas

CAPÍTULO 1

Los retos del milagro apurimeño: la minería y el debate del crecimiento y desarrollo local

En la literatura académica internacional, Marais y otros (2018) han caracterizado varios de los enfoques teóricos utilizados para la investigación de asentamientos mineros, indicando rutas importantes para analizar el aporte de la minería al desarrollo local. El más antiguo de estos enfoques, según estos autores, sería la teoría de las materias primas (o *staple theory*), la cual analiza los vínculos económicos de la minería dentro de un territorio para explicar los cambios en la estructura de desarrollo de una localidad o región. Este enfoque identifica las concatenaciones económicas que genera la minería, por ejemplo, dentro de los procesos de producción de minerales y de suministro o a partir de los recursos fiscales. Sin embargo, tiene la limitación de que circunscribe los alcances del desarrollo y su distribución en un espacio solo a partir de la extracción del recurso natural. Bajo este enfoque, algunos estudios han hecho notar la dificultad de que las comunidades calcen dentro de los flujos económicos que genera la minería —especialmente, aquellas ubicadas en zonas remotas.

Partiendo de este primer enfoque teórico, posteriormente surgió la teoría de la maldición de los recursos naturales (o *the resource curse*). Esta señala que en economías regionales o nacionales altamente dominadas por la extracción de recursos se inhibe la diversificación económica, e incluso, se puede llegar a desplazar a empresas no extractivas. Asimismo, el alto componente de las materias primas en el valor de las exportaciones impide reaccionar frente a los cambios globales. Marais indica que factores como la corrupción, la deficiente gestión y la debilidad de las instituciones políticas en países altamente mineros contribuirían a reforzar la maldición de los recursos naturales; sin embargo, su efecto sería menor en países de renta alta con políticas públicas bien diseñadas e instituciones fuertes.

Un tercer enfoque es el de la teoría de la disrupción social (o *social disruption theory*), la cual enfatiza los impactos negativos sociales y económicos asociados a un rápido crecimiento de áreas mineras. Se señala que en períodos de *booms* extractivos se erosionan la cultura y estructuras de la población local, lo que genera problemas en aspectos como crecimiento urbano, criminalidad, alcoholismo, salud mental, rupturas familiares, desarmonía en las comunidades, bajo nivel de empleo local, entre otros. Marais señala que para conocer los impactos integrales de la actividad minera es

necesario realizar análisis longitudinales, es decir, que consideren todo el ciclo de vida del proyecto y de la operación minera. Asimismo, se debe tomar en cuenta la variabilidad de condiciones e impactos que existen en cada caso de estudio.

Un último marco teórico que se cita es el del neoliberalismo y su impacto en el sector minero. Según estos autores, la influencia del neoliberalismo en la actividad minera se manifiesta en el crecimiento de las corporaciones internacionales, la priorización del valor de los accionistas, la subcontratación de actividades principales y periféricas, el incremento sustancial de salarios y el mayor uso de trabajo rotativo (ver cuadro 1). El acercamiento que tiene el Estado hacia la minería, por su parte, se da a partir de la valoración de las exportaciones e inversiones que este sector genera. Una característica adicional es que comúnmente los gobiernos desplazan los riesgos de la minería hacia las comunidades. De acuerdo a estos autores, el sobredimensionamiento de la competitividad global ha generado que las compañías mineras menosprecien la cohesión social, ignoren la planificación a largo plazo, desplacen a poblaciones indígenas, minimicen la sustentabilidad, inhiban la participación local, alienten beneficios fiscales y afecten la economía local, lo que ha llevado a diversas críticas respecto al rol del neoliberalismo en la minería. Concluyen que las empresas han sido reacias en focalizarse en objetivos de desarrollo y, más bien, su énfasis ha estado en los accionistas, la productividad y la infraestructura local: tres ejes que encajan claramente en el caso peruano. A pesar de estas limitaciones, señalan que ha habido respuestas en la línea de darle mayor atención en la toma de decisiones a nivel local, la participación ciudadana en el gasto fiscal y la creación de alianzas.

En el siguiente cuadro, se muestra que las dinámicas de funcionamiento de la minería han sufrido grandes cambios en el mundo hacia finales de la década de 1980. En tal sentido, una mirada a las principales tendencias y características del sector minero ayuda a comprender las rutas que viene utilizando el sector como aporte al desarrollo local.

CUADRO 1. CAMBIOS EN LOS PATRONES DE DESARROLLO Y GOBERNANZA DE ASENTAMIENTOS MINEROS

CRITERIO		PERÍODO MODERNO / INDUSTRIAL (1950 - MEDIADOS DÉCADA DE 1980)	PERÍODO POS INDUSTRIAL / NEOLIBERAL (DESDE MEDIADOS DÉCADA DE 1980)
Naturaleza de las compañías y tendencias globales mineras	Dominio corporativo en la minería	• Largamente dominado por compañías mineras locales	• Largamente dominado por corporaciones multinacionales
	Mayor tendencia en la economía minera	• Periodo del <i>boom</i> finaliza a mediados de la década de 1980	• Periodo del <i>boom</i> se inicia a comienzos de la década del 2000 y continúa hasta el 2014-2015

CRITERIO		PERÍODO MODERNO / INDUSTRIAL (1950 - MEDIADOS DÉCADA DE 1980)	PERÍODO POS INDUSTRIAL / NEOLIBERAL (DESDE MEDIADOS DÉCADA DE 1980)
Cambios en el régimen laboral	Horas de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • 40 horas de trabajo por semana • Horario solo diurno • Trabajo minero a tiempo completo 	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajo rotativos (p. e., 4 días dentro y fuera, 2 semanas dentro y fuera) • Ciclos de producción de 24 horas - 7 días a la semana • Trabajo minero por contratos
	Duración del trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Permanente durante la operación de la mina 	<ul style="list-style-type: none"> • Contratos a corto plazo
	Paquete salarial	<ul style="list-style-type: none"> • Grandes beneficios no salariales • Salarios moderados 	<ul style="list-style-type: none"> • Solo beneficios salariales • Salarios altos
Métodos mineros de producción		<ul style="list-style-type: none"> • Intensivo en trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> • Intensivo en capital • Mecanización • Producción orientada a la subcontratación (servicios directos e indirectos)
Cambios en asentamientos mineros	Permanencia del asentamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Mayormente fuerzas de trabajo permanente (durante la vida de la mina) • Ciudades hechas por la compañía 	<ul style="list-style-type: none"> • Mayormente fuerzas de trabajo no permanente • Campamentos de trabajadores
	Tipos de casas	<ul style="list-style-type: none"> • Casas provistas por la compañía minera 	<ul style="list-style-type: none"> • Privatización • Campamentos de trabajadores • Asentamientos informales
Riesgos financieros domésticos		<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno nacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Comunidades locales
Infraestructura social		<ul style="list-style-type: none"> • Déficit parcial en inversión 	<ul style="list-style-type: none"> • Continúa déficit parcial en inversión
Modelo de gobernanza		<ul style="list-style-type: none"> • Ciudades manejadas por la compañía o por municipios locales que dependen altamente de la provisión de viviendas de la mina 	<ul style="list-style-type: none"> • Compañías se retiran del manejo de asentamientos a finales de la década de 1980 • Responsabilidad social empresarial usada para proveer infraestructura social • Mayor énfasis en alianzas para el desarrollo • Modelos híbridos de gobernanza
Impacto del cierre de mina	Impactos locales (económicos)	<ul style="list-style-type: none"> • Extremos 	<ul style="list-style-type: none"> • Consecuencias locales se reducen por el esquema de empleo rotativo

Fuente: Marais y otros (2018). Elaboración: adaptado por CooperAcción.

En el caso de Apurímac, la mayor parte de proyectos mineros se encuentra todavía en etapa de exploración y solo recién en el 2015 y el 2016 han empezado a operar las dos primeras empresas de la mediana y gran minería: Anama y Las Bambas respectivamente. No obstante, esta región del sur andino ya viene experimentando grandes cambios. Al finalizar el 2017, Apurímac se consolidó como el segundo productor nacional de cobre —ligeramente por debajo de Arequipa— luego del inicio de producción de Las Bambas durante el año previo (al culminar el 2017, alcanzó una producción de 460.000

toneladas de concentrado de cobre anual). En paralelo, varios proyectos continúan avanzando en sus labores de exploración, tales como Cotabambas, de Panoro Minerals; Los Chancas, de Southern Copper; Haquira, de First Quantum; Hierro Apurímac Ferrum, de Strike Resource; Trapiche, de Buenaventura, entre otros. De hecho, Apurímac ocupa el segundo lugar en la cartera de proyectos con US\$ 11.126 millones. Otro tema clave en la región es la minería informal, fuertemente extendida en varias provincias, en la que están comprometidas varias comunidades. En conjunto, las concesiones mineras en Apurímac, en la actualidad, suman 942.057 hectáreas, lo que corresponde al 44,6 % de su territorio.

Las actividades mineras en Apurímac vienen generando, por un lado, una presión sobre los recursos de las comunidades y poblaciones (tierra, agua, etc.), así como expectativas sobre el aporte al desarrollo que puede tener esta actividad. Cabe resaltar que el 93,5 % del territorio de la región Apurímac es territorio comunal, lo que la convierte en la región del país con el mayor porcentaje de ocupación comunal. Estos tipos de tensiones sociales entre minería y población, en ocasiones, han llevado a diversas situaciones de escalamiento en la conflictividad social, lo que coincide con el enfoque teórico de la disrupción social. En efecto, de acuerdo a los últimos reportes de la Defensoría del Pueblo, Apurímac se encuentra entre las regiones con más conflictos sociales en el país, ubicándose en mayo del 2018 en el tercer lugar a nivel nacional (con catorce casos). De estos, diez son conflictos activos y cinco están relacionados con la minería.

Cuando se aborda el aporte económico y el aporte al desarrollo de la minería en ámbitos locales y regionales, los representantes del gremio minero y gubernamentales, así como algunos analistas, comúnmente circunscriben estos aportes a tres datos: 1) el tamaño de la inversión realizada o comprometida del proyecto minero, 2) el monto potencial de canon y regalías que sería transferido a la región durante todo el ciclo de vida de la operación minera, y 3) el empleo directo que generará la empresa durante la etapa de explotación de minerales. Si bien este enfoque es coherente con la primigenia teoría de las materias primas antes mencionada, la cual explica el desarrollo local en un territorio a partir de las concatenaciones y flujos económicos que genera el sector minero, en el Perú, su aplicación ha presentado algunos problemas. Uno de los problemas de este tipo de aproximación es que en el país no se ha hecho un esfuerzo por identificar y caracterizar las particularidades de cada uno de estos *aportes de la minería*, especialmente en el ámbito local. Típicamente, no se brinda información sobre cuál es la importancia y el impacto de cada uno de estos aportes durante el ciclo de vida del proyecto y operación mineros, qué influencia tienen estos aportes en función del tipo y tamaño de explotación minera, cuál es la influencia del contexto internacional de precios de minerales en estos aportes, etc. Por ejemplo, diversos autores señalan que una de las principales vulnerabilidades de los asentamientos y localidades mineras para sostener su crecimiento se origina frente a la volatilidad de los precios globales

de los minerales, lo que produce en períodos largos distintos episodios de caídas o crisis económicas.

Otro de los problemas de este tipo de enfoque teórico y las narrativas alrededor de este es que existe una tendencia a homogeneizar el aporte económico de los proyectos mineros, así como su impacto en términos de desarrollo, independientemente del tipo de territorio y de población en donde se inserta la operación minera. Por el contrario, los proyectos y operaciones mineros vienen generando distintas transformaciones sociales, económicas, ambientales, políticas y culturales de acuerdo a las características de cada localidad en donde se establecen o transitan los componentes mineros (en el caso de corredores).

En Apurímac, al abordar el aporte al desarrollo de la minería, comúnmente se ha recurrido al indicador de la evolución de la pobreza monetaria. Según cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en Apurímac, la población en nivel de pobreza estaba en el rango de 65,2 % a 71,1 % en el 2007 y pasó al rango de 32,4 % a 36,1 % en el 2016. En ambos casos, el nivel de pobreza registrado correspondía al sextil 2, es decir, el segundo nivel más alto de pobreza en el país. Si bien estos resultados indican que la pobreza monetaria en Apurímac se redujo en cerca de 34,0 % en diez años, solo en el año 2012 se registra una reducción atípica que podría ser explicada por el inicio de la etapa de construcción de Las Bambas. Como se mostrará más adelante, en la etapa de construcción de la mina, se produce una mayor contratación de trabajadores locales y una mayor concatenación con servicios domésticos, dinámicas que disminuyen bastante una vez iniciadas las operaciones.

Sin embargo, en los demás años (previos y posteriores al 2012), la reducción de la pobreza en Apurímac ha seguido la misma evolución que la tendencia nacional. De hecho, en regiones con baja o nula presencia de minería, se ha producido una reducción similar de la pobreza. Entre el 2007 y el 2016, por ejemplo, el nivel de la pobreza monetaria cayó en Huánuco y San Martín en 34 % y en Lambayeque, en 28 % (ver cuadro 2).

CUADRO 2. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA POR RANGOS EN REGIONES, 2007-2016

REGIONES	2007		2016		DISMINUCIÓN DE LA POBREZA
	GRUPO	RANGO DE POBREZA	GRUPO	RANGO DE POBREZA	
Apurímac	G2	65,2% - 71,1%	G2	32,4% - 36,1%	(-) 33,9%
Huánuco	G2	65,2% - 71,1%	G2	32,4% - 36,1%	(-) 33,9%
San Martín	G3	54,1% - 59,0%	G3	20,6% - 24,7%	(-) 33,9%
Lambayeque	G4	40,7% - 46,6%	G4	14,0% - 18,1%	(-) 27,6%
Madre de Dios	G6	10,1% - 17,6%	G6	1,8% - 4,3%	(-) 10,8%

Fuente: INEI. Elaboración: CooperAcción.

Lo cierto es que una mejora en los indicadores de pobreza monetaria no necesariamente señala una evolución favorable en términos de desarrollo multidimensional. Un caso paradigmático en el Perú es el de la región Madre de Dios, en donde la pobreza monetaria se ha reducido a niveles mínimos en los últimos diez años (de 14,0 % a 3,0 % de la población), por lo que se ha ubicado en el sextil 6, el segundo nivel más bajo de pobreza en el país. Esta reducción de la pobreza monetaria se explica por los importantes flujos de dinero que ha traído la pequeña minería informal e ilegal del oro, que representa el 43,0 % del valor agregado bruto (VAB) regional. Sin embargo, respecto a otras regiones, Madre de Dios se encuentra bastante rezagada en otros indicadores de desarrollo, como los niveles de institucionalidad, de educación y salud, de complejidad económica, entre otros; asimismo, la pequeña minería informal e ilegal viene devastando la Amazonía y generando una violación sistemática de los derechos humanos, ya que se registran numerosos casos de trata de personas, desapariciones y asesinatos, explotación sexual e infantil, etc., asociados a esta actividad económica.

Con relación al aporte económico de la minería en Apurímac, se ha tendido a resaltar el destacado crecimiento del indicador VAB regional desde que inició operaciones Las Bambas hace dos años. Al tratarse de una economía pequeña, la producción de las Bambas generó un efecto estadístico sorprendente en el VAB de Apurímac, el cual alcanzó un crecimiento de 141,1 % en el 2016 y de 23,6 % en el 2017. Sin embargo, el impacto económico en otros sectores económicos de la región desde que comenzó operaciones Las Bambas ha sido mínimo. Por ejemplo, en el primer trimestre del 2017, el VAB de Apurímac creció en 86,1 % gracias al efecto directo de Las Bambas, ya que la minería alcanzó una tasa particularmente elevada de crecimiento de 193,2 %; pero, en el mismo trimestre, los sectores construcción, comercio y manufactura decrecieron a una tasa de -9,4 %, -2,0 % y -2,4 % respectivamente, mientras que el rubro otros (en el que están incluidos los sectores transporte y alojamiento, y restaurantes) creció en solo 3,7 %.

La presente investigación, en efecto, identifica que la minería —a partir del caso de Las Bambas— solo ha producido una concatenación importante con otros sectores económicos a nivel local durante la etapa de construcción y no durante la etapa de operación de la mina. Asimismo, detecta que durante la operación minera, el principal aporte económico se origina a partir del aporte tributario y del gasto fiscal que esta origina a nivel local y regional (solo en países con alto nivel tecnológico se observa también una alta concatenación con otros sectores durante la etapa de operación)³.

3 Con relación a las fases del proyecto Las Bambas, en el 2004, el concurso público internacional para la adquisición del proyecto Las Bambas dio como ganador a la empresa Xstrata; entonces, se empezó la etapa inicial de exploración. En el 2011, se aprobó el estudio de impacto ambiental, y a finales de ese año, comenzó la construcción de la mina. Finalmente, en enero del 2016, se realizó el primer embarque de minerales, con lo cual comenzó la etapa productiva de la empresa (en julio del 2016, se alcanzó el nivel de producción comercial). Después de la fusión de Glencore con Xstrata en el 2013, el proyecto Las Bambas fue vendido en el 2014 a la empresa MMG, de capitales chinos.

Estas constataciones indican que para el caso peruano (tanto a nivel nacional como regional y local) la variable inversión minera tendría mayor capacidad de movilizar el producto bruto interno (PBI) de otros sectores, mientras que la variable producción minera tendría un impacto bastante menor en el PBI de otros sectores.

Al respecto, una de las principales carencias de los estudios sobre asentamientos y localidades con presencia minera, según Marais, es que se focalizan en períodos cortos. De hecho, se priorizan estudios *horizontales* (en los que se comparan distintos casos en un período restringido) en lugar de estudios *longitudinales* (en los que se analiza toda la vida del proyecto y operación minera), lo que impide identificar los impactos de la minería de manera completa y acumulativa —por el contrario, en cada período del ciclo de vida de la mina, los impactos son distintos—. Especialmente, señala que se ha descuidado incluir en los análisis los períodos de declive de producción o cierre de mina⁴. Ello ha originado, a su vez, que no se le dé la debida atención a la tarea de la diversificación económica a nivel local y regional, cuya necesidad se hace evidente durante el desescalamiento y fin de la operación minera. Asimismo, una concatenación económica tan baja de la minería con otros sectores durante la fase de operación —como la mostrada en la página anterior para el caso de Apurímac— corrobora la urgencia de promover políticas de diversificación desde etapas tempranas.

Esta investigación ha buscado revertir parcialmente estas deficiencias metodológicas, ya que analiza los aportes económicos de Las Bambas y sus características, tanto en la etapa preoperativa como operativa. Y si bien no se cuenta con información para evaluar el impacto al cierre de la operación, el estudio se plantea y visualiza a largo plazo a partir del cierre de brechas de distintos factores de desarrollo —como base para la construcción de políticas públicas en la región—, y en esta línea, observa los retos que tiene el aporte minero para apoyar dicho fin.

Los hallazgos y el contraste con otros casos permiten señalar que una mirada al llamado *milagro apurimeño* no debería limitarse a observar variables como el VAB regional⁵, el incremento y ejecución del presupuesto público, e incluso la pobreza monetaria, ya que se deja de lado el conjunto de indicadores que explican el desarrollo multidimensional de una localidad o región. De hecho, como se verá en el tercer capítulo, al igual que en Madre de Dios, Apurímac todavía ocupa los últimos lugares en variables de desarrollo, como niveles de institucionalidad, de educación y salud, de complejidad económica, entre otros, a pesar del alto crecimiento del VAB regional apoyado por el inicio de operaciones de Las Bambas.

4 Durante la fase de cierre de mina, se le ha puesto mayor énfasis a las labores de remediación ambiental y no a revertir los impactos sociales y económicos acumulativos que deja la actividad minera.

5 A nivel internacional, se están incorporando nuevas métricas que calculan el crecimiento neto de una economía considerando también su impacto en el ambiente. Por ejemplo, el Producto Interno Neto Ecológico —promovido por la CEPAL— o el Índice de Degradación Ambiental.

En el caso del Estado peruano, su apuesta por el desarrollo en zonas con explotación minera gira alrededor de la implementación de obras de infraestructura pública, financiadas con recursos fiscales que provienen de la actividad minera. Este tipo de abordajes coincide con la tendencia actual sobre modelos de gobernanza en asentamientos mineros que priorizan la provisión de infraestructura social (ver cuadro 1). En Cotabambas, por ejemplo, luego de los reiterados conflictos sociales en el 2015 y el 2016, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) ofreció un plan de desarrollo para la provincia de Cotabambas y el distrito de Grau, en la provincia de Progreso, a finales del 2016, que incluía un conjunto de inversiones en infraestructura. Dos de las principales críticas a este plan fueron que no se elaboró como parte de un proceso participativo que permitiese identificar y concertar las distintas visiones y necesidades de desarrollo de la población; asimismo, carecía de un análisis estratégico y multidimensional del desarrollo, y estaba construido sobre la base de un listado de obras de infraestructura por líneas de trabajo. Este plan fue elaborado en solo dos meses, lo que hacía ciertamente inviable su formulación bajo una metodología consistente y criterios integrales de desarrollo.

Otra de las problemáticas al abordar el desarrollo en zonas con actividad minera es la escasa formulación de propuestas y políticas para minimizar las posibles externalidades negativas. Por ejemplo, en los gobiernos locales de Cotabambas (en donde opera Las Bambas), con la llegada de mayores recursos fiscales por canon y regalías mineras, se requiere revertir la debilidad de la institucionalidad local y de los mecanismos de fiscalización sobre el gasto e inversión públicos, pues en los últimos años se han producido reiterados actos de corrupción de autoridades y funcionarios locales conforme se han incrementado los presupuestos municipales⁶. Sin embargo, las propuestas para prevenir estos riesgos son casi inexistentes en las esferas de acción del Estado y las empresas.

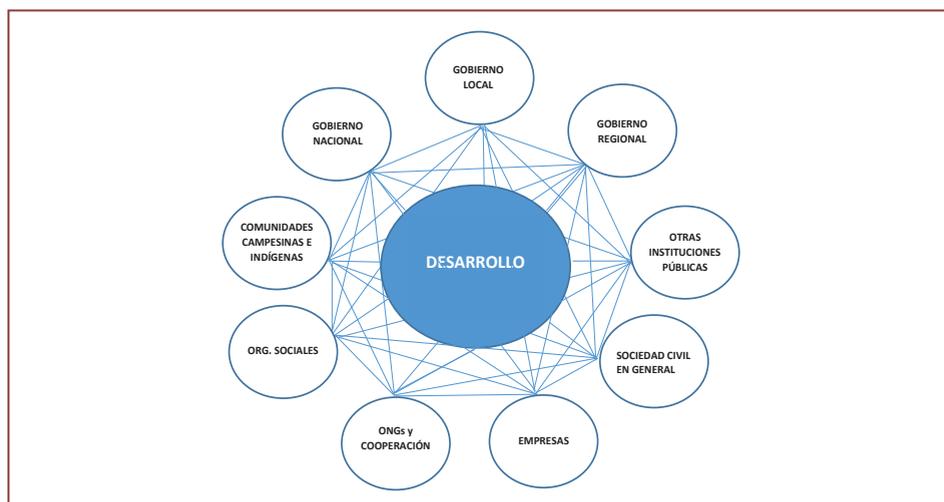
Cualquier política de desarrollo que se *entrecruza* con el fomento de una actividad económica sectorial no puede renunciar a salvaguardar los derechos ciudadanos. Al respecto, en esta investigación —por un tema de focalización—, no se ha incluido un análisis sobre los impactos que genera la minería en los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales o políticos de la población, lo que conlleva que la aproximación planteada tenga que complementarse con otros estudios sobre estas materias. Esta tarea no es menor, por ejemplo, en diversos estudios se ha empezado a abordar y profundizar sobre los roles del poder económico y su influencia en las respuestas del gobierno, modelos de gobernanza, inequidades generadas, propuestas de desarrollo, esquemas de planeamiento, regímenes de producción y laborales, entre

6 El Perú viene experimentando un proceso de expansión reciente de organizaciones delictivas en los ámbitos locales, las cuales ejercen control sobre los gobiernos y poblaciones locales a partir de redes de corrupción, extorsión y sicariato.

otros. Es el caso del Banco Mundial (2017), que, en una reciente publicación, señala que las asimetrías o distribución desigual del poder pueden socavar la efectividad de las políticas, y dentro de este ámbito, conducir a la exclusión, la captura y el clientelismo. Este análisis a nivel de instituciones en el Perú explicaría varios de los fundamentos de la conflictividad social, activa y latente, alrededor de la actividad minera.

Las intervenciones del gobierno nacional en zonas con explotación minera muestran que se tiende a “economizar” el aporte al desarrollo de la minería. Así, una de las bases de análisis que guía el presente estudio es que se requiere hacer una distinción entre *aporte económico* y *aporte al desarrollo*; de hecho, esto se visualiza en la propia estructura o índice de la presente investigación. En cuanto al aporte al desarrollo, es importante notar que existe una corresponsabilidad de los distintos actores que interactúan en ámbitos territoriales, sean locales o regionales, lo que implica que, en ocasiones, este tipo de aportes vaya más allá de los compromisos jurídicos o contractuales de cada actor e incorpore articulaciones complejas (ver gráfico 2). Comúnmente, las empresas solo se han hecho responsables de su gestión económica y el valor que a partir de esta generan en la sociedad, así como de atender los diferentes impactos sociales y ambientales que provocan (muchas veces, presionados por diversos actores de la sociedad civil y organismos internacionales). En esta línea, las experiencias territoriales muestran que es importante transitar de una lógica de *aportes* al desarrollo (contribución pasiva) a una lógica de *tareas* para el desarrollo (contribución activa) en el marco de modelos de gobernanza híbrida. De hecho, como señala Marais, sería importante que los planes de la empresa estén integrados a los planes de desarrollo y a los planes estratégicos de los municipios.

GRÁFICO 2. CORRESPONSABILIDAD Y ARTICULACIÓN DE ACTORES EN LA LÓGICA DE DESARROLLO LOCAL



Elaboración: CooperAcción.

CAPÍTULO 2

Aporte económico local en el ciclo de vida del proyecto y operación minera de Las Bambas

Un aspecto fundamental en cualquier análisis de impacto económico en zonas con presencia minera es diferenciar los aportes económicos que la minería produce a nivel nacional, regional y local. Al respecto, esta investigación está focalizada en los aportes económicos de Las Bambas en los ámbitos regional y local.

Cuando se anuncia un proyecto minero y con el fin de resaltar su aporte económico reiteradamente, se hace hincapié principalmente en el monto total de canon que recibirá una determinada región, provincia o distrito a lo largo del ciclo de vida de la mina y el número de empleos directos que generaría. Sin embargo, normalmente, no se indican mayores detalles sobre las características de estas variables; por ejemplo, en qué momento, esos aportes se harán efectivos, si esos aportes serán permanentes o si habrá determinados momentos en el ciclo de vida del proyecto u operación en que algunos aportes serán mayores⁷ que otros.

En el caso de Las Bambas, esta carencia de información sobre la naturaleza de estos aportes económicos, entre otras consecuencias, ha venido generando una pérdida de confianza de los actores locales con relación a las posibilidades de aporte económico y aportes al desarrollo de la empresa. Esta desconfianza se materializa cuando las dimensiones de estos aportes no calzan con las expectativas previamente generadas, o cuando estos aportes simplemente no se producen. Como se mostrará más adelante, en ocasiones, esta incertidumbre ha condicionado situaciones de conflictividad latente e incluso estallidos sociales.

Al respecto, sería muy positivo esclarecer la naturaleza de estos aportes económicos a través del ciclo de vida del proyecto y operación minera, ya que ello permite a los gobiernos locales planificar políticas de desarrollo a mediano y largo plazo (en lugar de propuestas coyunturales), y a los actores locales privados, aprovechar de manera más racional (con menores niveles de riesgo) las dinámicas económicas cambiantes que trae consigo la minería.

Como ya se mencionó, comúnmente, se hace hincapié sobre tres aportes económicos por parte de la minería: 1) inversión realizada o comprometida, 2) recursos fiscales (canon y regalías), y 3) empleo directo. De estos, las poblaciones y gobiernos locales dan

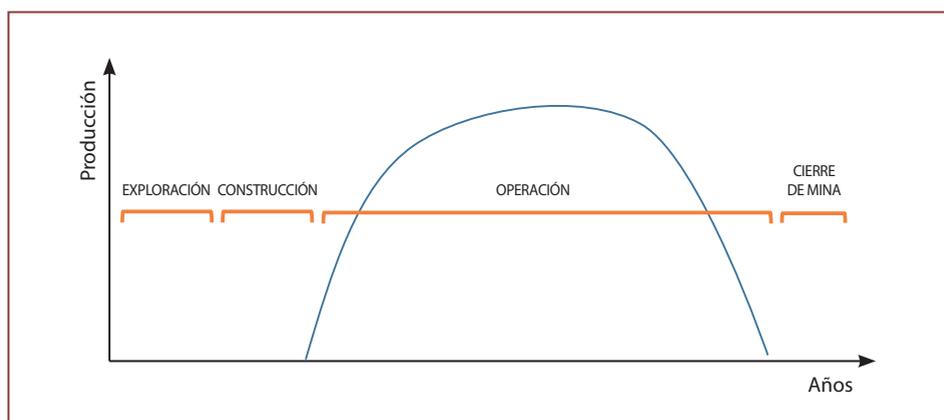
7 Que está presente de manera más intensa y continuada, y tiene un mayor efecto.

más atención a los dos últimos. En cuanto a los datos sobre recursos fiscales y empleo, normalmente, la población toma conocimiento de ellos mediante declaraciones de funcionarios del gobierno nacional y representantes de las empresas que aparecen en medios de comunicación. Sin embargo, esta información no es suficiente en términos de *transparencia*, porque no indica algunas características importantes de estos para la población; por ejemplo, a partir de qué año se empezará a pagar impuesto a la renta y transferir canon, o cuál será la evolución en la contratación de mano de obra local⁸. En la práctica, no existen canales formales para esclarecer este tipo de información en las fases iniciales de los proyectos y primeros años de la operación, lo que, como se mencionó, genera desconfianza que acarrea estados de conflictividad latentes y estallidos sociales.

2.1 El ciclo de inversión y producción

El ciclo de un proyecto y operación mineros está dividido en diferentes fases, de las cuales en esta investigación y por fines prácticos, se utilizan de manera general las siguientes: preoperativa, operativa y cierre de mina⁹. Se identifican, además, dentro de la fase preoperativa, dos momentos priorizados: la etapa de exploración del yacimiento, en un primer momento, y la etapa de construcción de la mina, en un segundo momento. Estas se muestran en el gráfico a continuación en función del tiempo transcurrido y nivel de producción en cada fase.

GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN DEL PROYECTO Y OPERACIÓN MINEROS SEGÚN FASES PRIORIZADAS



Elaboración: CooperAcción.

- 8 Existen varios estudios sobre el multiplicador de empleo de la minería con relación a otros sectores. Comúnmente, se ha utilizado como herramienta de cálculo la matriz insumo-producto nacional, con resultados distintos. Lo cierto es que un análisis del efecto multiplicador del empleo en el ámbito local (distrital, provincial o regional) requerirá de otras herramientas de cálculo; es decir, no se puede hacer una inferencia focalizada territorialmente a partir de la matriz insumo-producto nacional.
- 9 Típicamente, las etapas de un proyecto minero comprenden la prospección, exploración, evaluación del proyecto, desarrollo y construcción, producción o explotación y cierre.

Para el siguiente análisis sobre los aportes económicos de la minería en el ámbito local, se consideran dos variables endógenas, inversión y producción, que forman parte de la propia dinámica interna operativa de la empresa; y una variable parcialmente exógena, recursos fiscales¹⁰, que forma parte de los resultados de la actividad productiva de la empresa.

En cuanto a las variables endógenas, inversión y producción, estas tienen un comportamiento distinto según cada fase del proyecto y operación minera. Así, la variable inversión minera tiene protagonismo en términos de intensidad (es decir, cantidad e impacto), especialmente durante la etapa de construcción de la mina; en cambio, durante la etapa de exploración y fases de operación y cierre de mina, el nivel de inversión minera es bastante menor. Por su parte, la variable producción tiene protagonismo únicamente durante la fase operativa de la mina, mas no en las fases preoperativa y de cierre de mina, durante las cuales la producción es nula. En las siguientes secciones, se analizarán las consecuencias en términos de aporte económico de la evolución de estas variables para el caso Las Bambas.

CUADRO 3. IMPACTOS ECONÓMICOS LOCALES DE LA MINERÍA CON RELACIÓN A LAS VARIABLES INVERSIÓN Y PRODUCCIÓN MINERAS

	TIPOS DE IMPACTO ECONÓMICO		
	GENERACIÓN DE EMPLEO	APORTE FISCAL	CONCATENACIÓN CON OTROS SECTORES A NIVEL LOCAL
Inversión minera	alto	bajo	alto/medio
Producción minera	bajo	alto/medio/bajo*	bajo

Elaboración: CooperAcción.

(*) En función del contexto de precios internacionales.

2.1.1 Variable inversión minera y aportes económicos

La variable inversión minera, en el caso de la empresa Las Bambas, ha seguido la misma evolución explicada en la sección previa. En el gráfico 4, se observa que en un comienzo, durante la etapa de exploración, Las Bambas tenía comprometida, de acuerdo al contrato de adjudicación del proyecto¹¹, una inversión de US\$ 42 millones entre los años 2005 y 2008 (un promedio de US\$ 10,2 millones por año). Posteriormente, durante la etapa de construcción de la mina, la inversión comprometida alcanzaría los US\$ 7188 millones entre finales del 2011 y 2015, tal como se señala en el cronograma de inversión del contrato de garantías entre la empresa y el Estado peruano (un

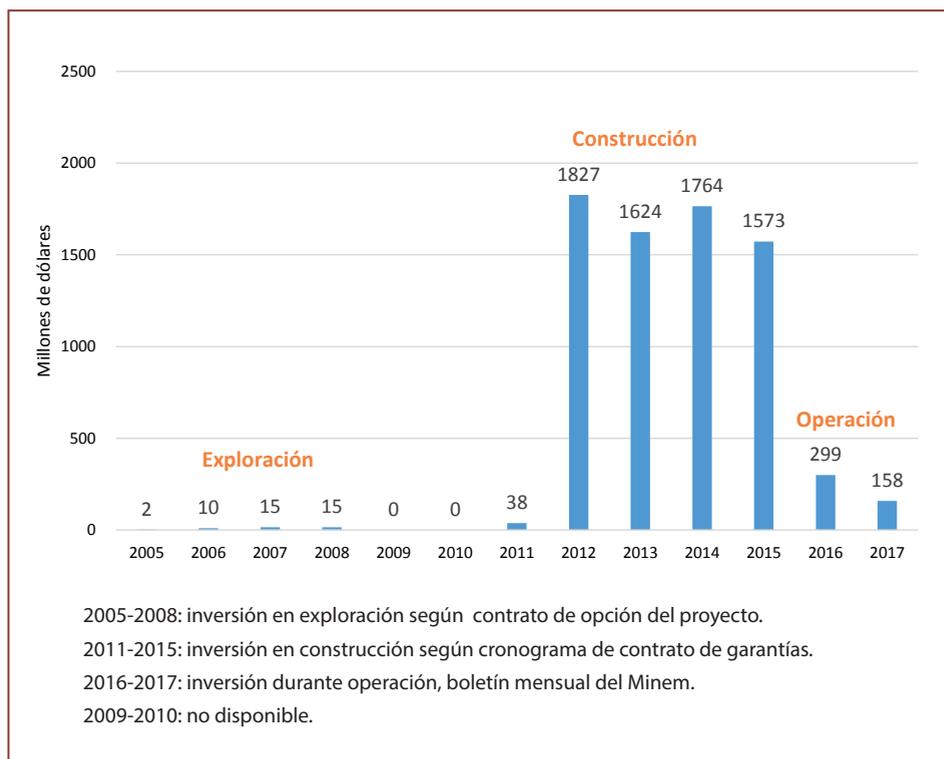
10 Se le considera "parcialmente" exógena debido a que los recursos fiscales que produce la minería están influidos, entre otros factores, por componentes externos como la cotización internacional de los minerales o por los sistemas tributarios nacionales.

11 Bases del contrato de la licitación internacional del proyecto Las Bambas en el 2004.

promedio de US\$ 1797 millones anuales durante los cuatro años de construcción). El tipo de inversiones en esta etapa incluía los costos directos e indirectos para la construcción de la mina, así como los costos de EPCM (ingeniería, adquisiciones y gestión de construcción, por su nombre en inglés). Conforme concluía la etapa de construcción de la mina durante el 2015, los niveles de inversión minera también empezaron a disminuir. Finalmente, durante la fase de operación de la mina, en el 2016 y el 2017, la inversión de Las Bambas se situó en US\$ 299 millones y US\$ 158 millones respectivamente.

De acuerdo a las estadísticas del Ministerio de Energía y Minas (Minem), durante los años 2012 y 2014, durante la etapa de construcción, se alcanzaron los picos de inversión históricos de Las Bambas con US\$ 1,827 millones y US\$ 1,764 millones respectivamente. Durante esos años, este resultado colocaba a Apurímac en el segundo lugar dentro del *ranking* de inversiones mineras corrientes a nivel de regiones. Por su parte, el descenso de las inversiones mineras de Las Bambas, ya en la etapa de operación, originó que Apurímac retrocediera en el *ranking* y se ubicara en el séptimo lugar en el 2016 y en el duodécimo lugar en el 2017.

GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN MINERA DE LAS BAMBAS



Elaboración: CooperAcción.

A nivel local, en Cotabambas, la variable inversión minera, enfocada en la construcción de la mina, tuvo un efecto dinamizador notorio en términos económicos: por un lado, a partir de la contratación de mano de obra de la provincia, y por otro lado, debido a la concatenación con algunos servicios domésticos.

Durante la etapa de construcción, se llegó a emplear hasta 18.000 trabajadores en promedio, entre el 2012 y el 2015 (ver gráfico 5). Este número de trabajadores contratados incluía una porción importante de mano de obra no calificada, lo que permitió una mayor contratación de personas de la misma provincia de Cotabambas¹². En efecto, en entrevistas realizadas en el 2015 en comunidades del distrito de Tambobamba¹³ (vecina del distrito de Challhuahuacho, donde se ubica Las Bambas), se podía constatar que, de forma recurrente, varios integrantes de estas comunidades habían sido contratados temporalmente para las labores de construcción de la mina. En efecto, una de las ventajas de la etapa de construcción, en cuanto a contratación de empleo local, es que existe un mayor requerimiento de mano de obra no calificada en comparación con otras etapas del proyecto u operación minera. Estas contrataciones permitieron un aumento en el consumo e inversión local (efecto remunerativo); además, permitieron activar una importante demanda de servicios locales, como hospedajes, alimentación, lavanderías y transporte, los cuales mayormente se tercerizaban a partir de iniciativas empresariales de pequeños inversionistas locales y foráneos (de otras regiones del país¹⁴), estos últimos con mayor capital de trabajo. Tales negocios se asentaron principalmente en el distrito Challhuahuacho y, en menor medida, en los distritos de Haquira y Tambobamba.

Sin embargo, iniciada las operaciones de Las Bambas, el número de trabajadores contratados directa e indirectamente (incluye contratistas) se redujo de 18.000 a 8000¹⁵, y se concentró principalmente en mano de obra calificada. Ambos aspectos reducían la posibilidad de contratar a personas de la provincia de Cotabambas durante esta nueva etapa. De acuerdo a las estadísticas del Minem, durante el 2016 y el 2017, con el inicio de operaciones de Las Bambas, en Apurímac se redujo a 9000 el número de trabajadores dedicados a la minería¹⁶ en comparación con el 2015, cuando fueron contratadas 19.500 personas —año pico de contratación y que coincide con la etapa de construcción de la mina Las Bambas— (ver gráfico 5).

12 Cotabambas se encuentra entre las provincias con menor índice de desarrollo humano en el país.

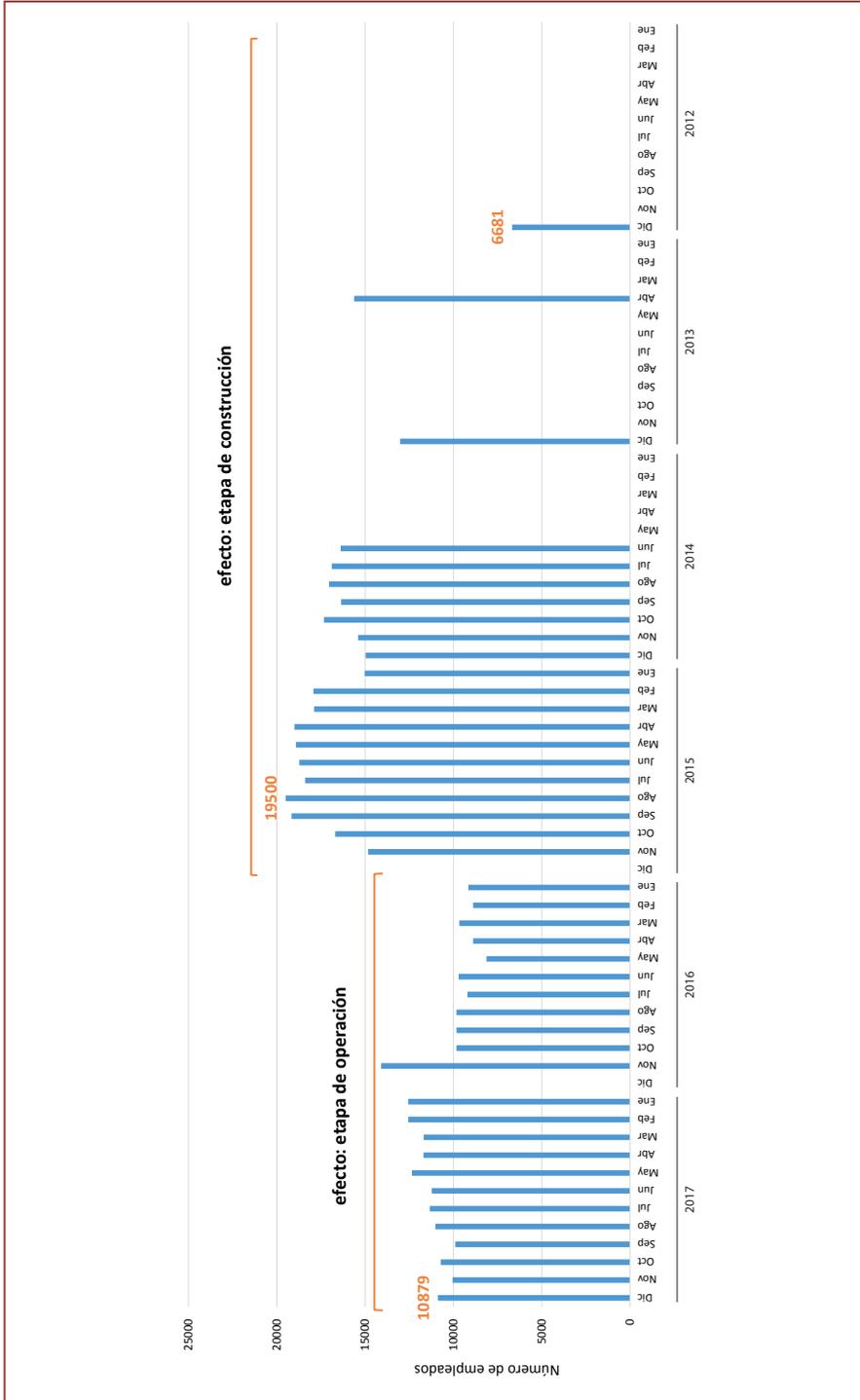
13 Comunidades de Asacasi y Chullupata.

14 Cusco, Puno y Arequipa.

15 Reporte de Sostenibilidad de Las Bambas, 2016.

16 El dato de empleo minero en Apurímac, del Minem, incluye a Las Bambas y a otras operaciones y proyectos mineros. Las Bambas abarcaría alrededor del 80 % del empleo del sector en esta región.

GRÁFICO 5. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE TRABAJADORES DEDICADOS A LA MINERÍA EN APURÍMAC



Fuente: Boletín mensual, Minem. Elaboración: CooperAcción.

Adicionalmente, los negocios locales que proveían servicios en la etapa de construcción tuvieron una significativa reducción de su clientela. Esto se origina no solo debido al número bastante inferior de trabajadores contratados durante la fase de operación, sino a que el campamento minero —habilitado desde el final de la etapa de construcción en el 2015— podía satisfacer la mayor parte de servicios conexos (hospedajes, alimentación, etc.) que requerirían los trabajadores en adelante.

La culminación de la construcción de la mina y el inicio de las operaciones en Las Bambas cambiaría drásticamente el dinamismo económico local en Cotabambas llevando a un declive importante en la demanda de trabajadores y servicios domésticos, lo que acarreó un escenario subsiguiente de convulsión social.

A finales de febrero del 2015, se formalizó la Mesa de Desarrollo del Distrito de Challhuahuacho, motivada por el paro de 72 horas realizado a comienzos de ese mes y que, en su momento de mayor tensión, ocasionó la retención de un grupo de trabajadores de una empresa subcontratista de Las Bambas. Esta protesta tuvo dos desencadenantes: por un lado, el fuerte descenso de la economía de la zona en cuanto a nivel de empleo y oferta de servicios locales conforme se iba concluyendo la construcción de la mina; y por otro lado, el descontento de las comunidades altas del distrito de Challhuahuacho a causa del aparente incumplimiento de acuerdos suscritos con el anterior dueño de la mina y por estar menos favorecidas que las comunidades de la zona de influencia directa.

A partir de un pliego de reclamos de treinta puntos por parte de la población, el 28 de febrero se creó la Mesa de Desarrollo del Distrito de Challhuahuacho, promovida por el gobierno nacional, el gobierno local, las comunidades campesinas y las organizaciones locales¹⁷. Entre los treinta puntos de la plataforma de lucha, se acordó discutir, en el marco de la mesa, los siguientes:

- Punto 1: oportunidades de empleo
- Punto 3: negociación de aporte de 10 % de las utilidades de la empresa
- Punto 4: pago por licencia social del agua
- Punto 14: servicios de hospedaje y restaurantes
- Punto 18: apoyo con movilidad escolar para comunidades
- Punto 22: cambio de relacionistas comunitarios
- Punto 26: revisión del convenio marco y de las diecisiete condiciones sociales (o anexo K del contrato de licitación del proyecto del 2004)

17 Esta mesa estuvo presidida por el Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri) y para su funcionamiento se conformaron cuatro submesas de trabajo según su acta de instalación: (i) infraestructura social y productiva, (ii) minería y ambiente, (iii) desarrollo agropecuario, y (iv) responsabilidad social.

Como se observa, tanto el punto 1 (oportunidades de empleo) como el punto 14 (servicios de hospedaje y restaurantes) de la agenda de la mesa confrontarían los problemas de empleo y servicios locales que se desencadenaron localmente durante la etapa de construcción de la mina. Estos temas de la agenda formarían parte de las negociaciones de la submesa de responsabilidad social. Luego de varias sesiones, en los siguientes meses, se llegaron a acuerdos con relación a estos dos puntos, los cuales se señalan a continuación:

- **Punto 1** (promoción del empleo): la empresa creó una oficina para la promoción del empleo local, la que iba a servir de enlace con las treinta y tres comunidades. Esta fue inaugurada el 30 de marzo del 2015. Igualmente, elaboraría una proyección de oferta laboral incluyendo a contratistas y subcontratistas. Esta oficina ofreció para las treinta y tres comunidades 859 puestos de trabajo temporal que vencerían en el 2016. Por su parte, estas comunidades se comprometían a alcanzar una base de datos en versión electrónica con una relación de las calificaciones laborales de los comuneros (profesionales, técnicos, obreros, etc.). Por último, se creó una comisión participativa con un representante de cada una de las comunidades y de la empresa para evaluar los padrones y currículos de los comuneros, y definir su contratación.
- **Punto 14** (servicios locales): la empresa acordó respetar el compromiso con las siete asociaciones con las cuales tenía convenios vigentes. Para las nuevas asociaciones, se formó una comisión mixta integrada por la empresa y la Federación de Comunidades Campesinas de Challhuahuacho, con el fin de verificar si estas cumplían con los estándares necesarios; en caso positivo, estas solo serían contratadas del 1 de mayo al 31 de julio del 2015, fecha en la que se tenía prevista la finalización de la etapa de construcción de la mina. La empresa también se comprometió a implementar una oficina de “iniciativas de empresas locales” para capacitar a empresarios existentes y nuevos en la reconversión de sus negocios. Por último, cuando se iniciara la etapa de explotación, el rubro de transportes y otros servicios serían cubiertos mediante concurso público, con la finalidad de transparentar el proceso. Las empresas locales recibirían un puntaje de bonificación en sus propuestas técnicas respecto a empresas foráneas.

La negociación de estos puntos refleja, en el caso de Cotabambas, una ausencia de planificación del desarrollo local durante este ciclo corto de altas inversiones a partir de la construcción de la mina. Por un lado, existe poca información de los ciudadanos y autoridades locales respecto a los tipos de impacto económico de la empresa, sus períodos de duración y la intensidad durante el ciclo de vida del proyecto y operación minera. Esto no permitió, por ejemplo, que los inversionistas locales tomaran decisiones racionales. Por otro lado, no existe una adecuada articulación de los actores para proponer anticipadamente políticas públicas que permitan aprovechar de manera más sostenible estos aportes económicos.

Con relación a la poca información sobre el impacto económico de la empresa, algunas instituciones microfinancieras con las que se mantuvo entrevistas en el 2015 sostuvieron que existía un sobreendeudamiento por préstamos en la provincia de Cotabambas. Con estos préstamos, se financiaron nuevos negocios, como servicios de hospedajes, restaurantes y otros, orientados al sector minero, sin encontrar el retorno esperado debido a la reducción de la demanda de servicios al finalizar la construcción de la mina. Al respecto, señalaron que este no era solo un problema identificado en Cotabambas, sino también en otras provincias del corredor del sur andino, donde se han construido recientemente grandes y medianas unidades mineras (por ejemplo, la mina Constancia de Hudbay en la provincia de Chumbivilcas). Asimismo, la propuesta de Las Bambas de abrir una oficina de “iniciativas de empresas locales” para capacitar a empresarios existentes y nuevos en la reconversión de sus negocios era otro indicador del menor dinamismo económico local debido al término de la construcción de la mina, así como a la escasa información y falta de planificación de los actores privados locales, los cuales se veían forzados en poco tiempo (cuatro años) a migrar a otros rubros. Frente a este tipo de dinámicas económicas a corto plazo, ¿cuál podría ser el rol del Estado y la empresa para contribuir a una mejor planificación económica local?

Por su parte, la falta de articulación entre actores para proponer anticipadamente políticas que permitan aprovechar las dinámicas y aportes económicos de la empresa, se puede identificar, por ejemplo, a partir de las políticas de fomento para la contratación de mano de obra local. Con el estallido social en Challhuahuacho en febrero del 2015 y las posteriores negociaciones en la mesa de diálogo distrital, se acuerda la siguiente medida: “Capacitación para jóvenes y comuneros de las 33 comunidades: se ofrecería a 150 jóvenes cursos de capacitación de seis meses, en tres especialidades, en convenio con Tecsup”. Si bien Las Bambas ya había realizado alguna iniciativa de capacitación para personas de Cotabambas, la medida propuesta en el 2015 genera algunas reflexiones críticas. Primero, la propuesta arriba a destiempo en términos de impacto, ya que pudo haberse aprovechado el extenso plazo de la fase preoperativa de Las Bambas (casi once años) para impulsar iniciativas similares y, así, generar un mayor *expertise* acumulado en la población local (de hecho, la larga duración del proyecto Las Bambas se inicia con la licitación del proyecto en el 2004, luego vino la etapa de exploraciones y, a finales del 2011, comienza la construcción de la mina, que duró hasta el 2015). El efecto de este tipo de capacitaciones “tardías” es que se reducen las probabilidades de contratar personal desde la provincia, ya que se requiere un nivel de calificación alta una vez empezada la fase de producción (que en el caso de Las Bambas se iniciaba en enero del 2016). Segundo, el acuerdo del 2015, logrado en la submesa de responsabilidad social, formó parte de los compromisos asumidos directamente por la empresa Las Bambas, cuando este tipo de estrategias y acciones de formación educativa debería tener también la coparticipación de los gobiernos subnacionales (regional, provincial y distrital) y el gobierno nacional para que sea sostenible.

Otro aspecto clave con relación a los impactos económicos locales de la minería es su grado de concatenación con otros sectores económicos locales. Al revisar las estadísticas del INEI acerca del VAB¹⁸ por regiones y desagregado por sectores económicos, específicamente en Apurímac, se confirman las tendencias —presentadas en la sección anterior— sobre el impacto en otros sectores de acuerdo a cada fase del proyecto y operación de Las Bambas. Según el INEI, el VAB de Apurímac ascendía a S/ 2531 millones en el 2012, cuando se inició la etapa de construcción, de ahí que, con relación al tamaño de esta economía regional, los niveles de inversión de Las Bambas podían tener un impacto importante (aunque una porción de esta inversión corresponde a bienes y servicios importados desde otras regiones del país y desde el extranjero). En el caso de Apurímac, entre los años 2011 y 2013, principalmente, se observa un incremento de los sectores construcción, alojamiento y restaurantes, y transporte, que en efecto coincide con la etapa de construcción de la mina. Estos incrementos son bastante significativos durante los años 2012 y 2013: en construcción, se registra un aumento de 45,2 % y 39,5 % (ver gráfico 6); en tanto, durante los años 2011, 2012 y 2013, se observa un incremento en alojamiento y restaurantes de 9,9 %; 8,6 % y 6,3 %, y en transporte, de 10,6 %; 5,0 % y 4,1 % (ver gráfico 7). Entre los años 2014 y 2015 (último año de construcción de la mina), se empieza a observar una desaceleración notoria en el crecimiento de estos sectores. En construcción, se registra un aumento de apenas 3,7 % en el 2014 y un decrecimiento de -11,7 % en el 2015 (ver gráfico 6); además, en alojamiento y restaurantes, y en transporte, las tasas de crecimiento también son menores: en el primero, es de 2,8 % y 2,8 % y en el segundo, de 1,8 % y 1,4 % para el 2014 y 2015 respectivamente (ver gráfico 7).

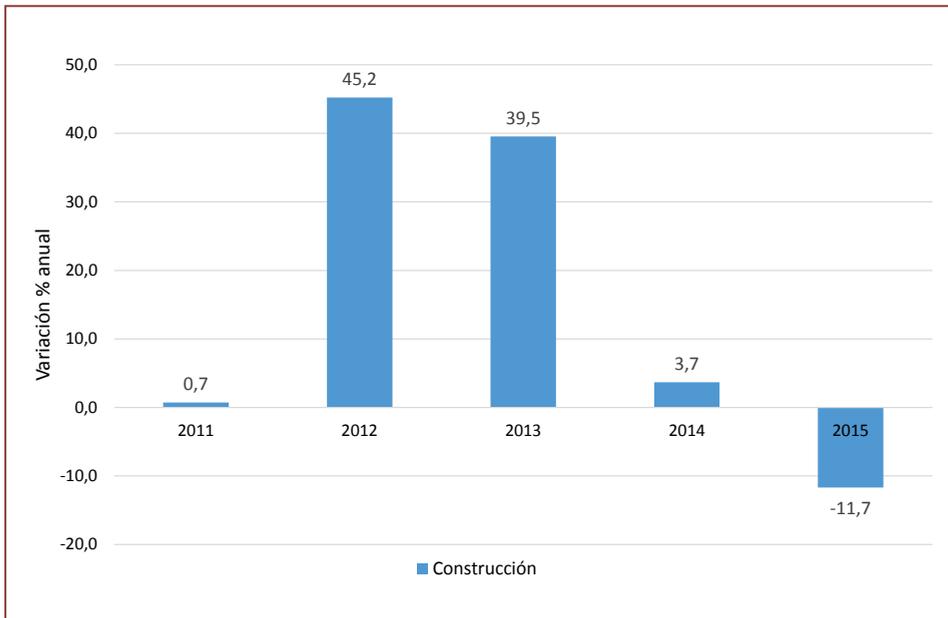
Estas tendencias entre el 2011 y el 2015 coinciden en buena parte con los niveles pico de inversión de Las Bambas registrados precisamente para la construcción de la mina y que luego decrecen nítidamente. Esta misma evolución se ha observado también en otras regiones con una reciente construcción y apertura de minas de gran o mediana envergadura, como, por ejemplo, en Junín con la mina Toromocho, de Chinalco, cuyos años de construcción coinciden con una destacada expansión del sector de construcción en esa región, según datos del INEI. El siguiente cuadro y gráficos muestran la evolución del VAB por sectores de Apurímac entre el 2011 y el 2015.

18 El valor agregado bruto (VAB) está conformado por la suma de valores agregados (diferencia entre el valor bruto de producción y el consumo intermedio) de los distintos sectores productivos. Sin considerar los impuestos a los productos y derechos de importación. Ver: <http://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/glosario/v.html>

CUADRO 4. EVOLUCIÓN DEL VALOR AGREGADO BRUTO POR SECTORES EN APURÍMAC, 2011-2015

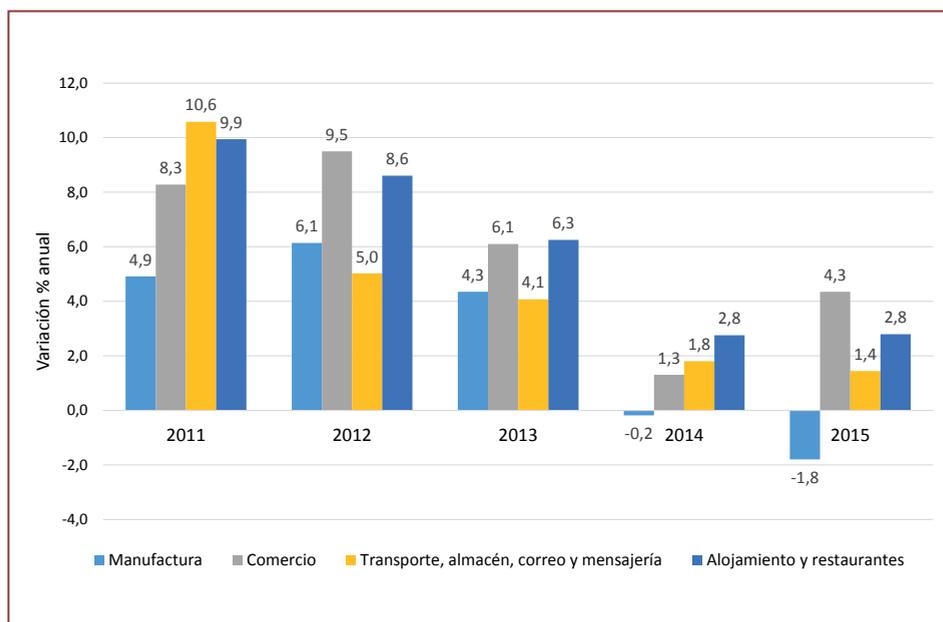
ACTIVIDADES	2011	2012	2013	2014	2015
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	6,5	12,9	1,5	3,1	3,5
Pesca y acuicultura	-19,2	0,6	19,0	6,0	-6,2
Extracción de petróleo, gas y minerales	2,6	1,4	1,8	9,6	154,5
Manufactura	4,9	6,1	4,3	-0,2	-1,8
Electricidad, gas y agua	14,8	3,0	4,8	-2,2	49,9
Construcción	0,7	45,2	39,5	3,7	-11,7
Comercio	8,3	9,5	6,1	1,3	4,3
Transporte, almacén, correo y mensajería	10,6	5,0	4,1	1,8	1,4
Alojamiento y restaurantes	9,9	8,6	6,3	2,8	2,8
Telecom. y otros serv. de información	14,4	14,2	10,0	10,6	10,6
Administración pública y defensa	5,4	3,6	0,8	8,1	6,8
Otros servicios	6,7	6,3	7,3	4,2	7,7
Valor Agregado Bruto	5,9	12,9	11,0	4,0	8,8

Fuente: INEI. Elaboración: CooperAcción.

GRÁFICO 6. VARIACIÓN DEL VALOR AGREGADO BRUTO DE APURÍMAC: SECTOR CONSTRUCCIÓN (2011-2015)

Fuente: INEI. Elaboración: CooperAcción.

GRÁFICO 7. VARIACIÓN DEL VALOR AGREGADO BRUTO DE APURÍMAC: SECTORES MANUFACTURA, COMERCIO, TRANSPORTE, ALOJAMIENTO Y RESTAURANTES (2011-2015)



Fuente: INEI. Elaboración: CooperAcción.

Como se mostrará en el siguiente capítulo, que presenta los determinantes que favorecen el desarrollo en contextos regionales, Apurímac se encuentra en las últimas posiciones comparada con otras regiones en numerosos indicadores de factores estructurales de desarrollo. Por su parte, en el caso del indicador de pobreza monetaria, en el 2016, se ubicaba en el penúltimo sextil entre las regiones más pobres a nivel nacional (ver cuadro 5). La evolución de la pobreza monetaria en Apurímac revela una importante reducción, específicamente, en el año 2012, lo cual habría estado influido por el inicio de la etapa de construcción de la mina. En efecto, debido a que se trataba de una mina de gran envergadura su construcción permitió durante esa etapa que se dinamizaran varios sectores de la economía doméstica y se produjera una mayor contratación de mano de obra local; de este modo, se canalizaron mayores flujos de dinero directamente hacia la población local. Estas dinámicas se reflejan tanto en las estadísticas oficiales como en los testimonios recogidos en los trabajos de campo.

Antes y después del 2012, la reducción de la pobreza en Apurímac ha seguido la misma evolución que la tendencia nacional, que reúne a regiones con y sin presencia minera. Con ello, resulta menos evidente identificar qué poción de esta evolución de la pobreza en los demás años responde a las actividades de Las Bambas (tanto en la fase preoperativa como en la operativa). Lo cierto es que una mejora en los indicadores de pobreza monetaria no necesariamente viene acompañada de una evolución favorable

de la región en términos de desarrollo multidimensional. Un ejemplo paradigmático es el de Madre de Dios, donde la pequeña minería informal e ilegal ha reducido la pobreza monetaria a niveles mínimos (de hecho, se ubica entre las regiones con menor pobreza monetaria); sin embargo, sus niveles de desarrollo en términos de institucionalidad, déficit de educación y salud, complejidad económica, entre otros, están bastante rezagados. Además, las violaciones de derechos humanos son constantes y son registrados numerosos casos de trata de personas, desapariciones y asesinatos, explotación sexual e infantil, etc., así como una devastación incontrolada de la Amazonía.

CUADRO 5. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA MONETARIA POR REGIONES, 2007-2016

AÑO	GRUPO	DEPARTAMENTOS	INTERVALOS DE CONFIANZA AL 95%	
			INFERIOR	SUPERIOR
2007	Grupo 1	Huancavelica	80,9	89,1
	Grupo 2	Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Huánuco	65,2	71,1
	Grupo 3	Amazonas, Cusco, Loreto, Pasco, Piura, Puno, San Martín	54,1	59,0
	Grupo 4	Áncash, Junín, La Libertad, Lambayeque, Ucayali	40,7	46,6
	Grupo 5	Arequipa, Ica, Lima, Moquegua, Tacna, Tumbes	23,5	27,2
	Grupo 6	Madre de Dios	10,1	17,6
2008	Grupo 1	Huancavelica	74,2	84,8
	Grupo 2	Apurímac	64,0	76,9
	Grupo 3	Amazonas, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Loreto, Pasco, Puno	54,5	59,2
	Grupo 4	Piura	43,6	55,3
	Grupo 5	Áncash, Junín, La Libertad, Lambayeque, Moquegua, San Martín, Ucayali	34,9	40,1
	Grupo 6	Lima, Tacna, Tumbes	19,7	23,9
	Grupo 7	Arequipa, Ica, Madre de Dios	14,2	19,5
2009	Grupo 1	Apurímac, Huancavelica	70,0	77,7
	Grupo 2	Amazonas, Ayacucho, Cajamarca, Huánuco, Loreto, Pasco, Puno, San Martín	53,0	57,4
	Grupo 3	Cusco, Piura	37,3	45,9
	Grupo 4	Áncash, Junín, La Libertad, Lambayeque, Ucayali	30,7	36,3
	Grupo 5	Arequipa, Ica, Lima, Moquegua, Tacna, Tumbes	15,2	18,6
	Grupo 6	Madre de Dios	3,5	8,8
2010	Grupo 1	Apurímac, Huancavelica	58,2	66,8
	Grupo 2	Amazonas, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Loreto, Piura, Puno	46,7	50,9
	Grupo 3	Lambayeque, Pasco, San Martín	33,6	41,4
	Grupo 4	Áncash, Junín, La Libertad, Ucayali	25,5	31,6
	Grupo 5	Arequipa, Ica, Lima, Moquegua, Tacna, Tumbes	14,2	17,2
	Grupo 6	Madre de Dios	2,8	7,2
2011	Grupo 1	Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco	52,2	57,7
	Grupo 2	Amazonas, Loreto, Pasco, Piura, Puno	37,4	42,8
	Grupo 3	Áncash, Cusco, Junín, La Libertad, Lambayeque, San Martín	26,4	30,6
	Grupo 4	Lima, Tacna	14,1	17,6
	Grupo 5	Arequipa, Ica, Moquegua, Tumbes, Ucayali	10,1	13,5
	Grupo 6	Madre de Dios	2,0	6,3
2012	Grupo 1	Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica	50,1	56,5
	Grupo 2	Amazonas, Huánuco, Loreto, Pasco, Piura, Puno	36,5	41,2
	Grupo 3	Áncash, Cusco, Junín, La Libertad, Lambayeque, San Martín	24,4	28,5
	Grupo 4	Arequipa, Lima, Tacna, Tumbes, Ucayali	12,5	15,6
	Grupo 5	Ica, Moquegua	6,5	10,2
	Grupo 6	Madre de Dios	0,5	4,2

AÑO	GRUPO	DEPARTAMENTOS	INTERVALOS DE CONFIANZA AL 95%	
			INFERIOR	SUPERIOR
2013	Grupo 1	Amazonas, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Pasco	47,8	53,3
	Grupo 2	Apurímac, Huánuco, Loreto, Piura	35,1	40,1
	Grupo 3	La Libertad, Puno, San Martín	28,0	33,2
	Grupo 4	Áncash, Cusco, Junín, Lambayeque	19,5	23,4
	Grupo 5	Provincia Callao, Provincia Lima, Región Lima, Tacna, Tumbes, Ucayali	11,7	14,5
	Grupo 6	Arequipa, Moquegua	7,0	11,0
	Grupo 7	Ica, Madre de Dios	3,1	6,0
2014	Grupo 1	Amazonas, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica	47,5	53,1
	Grupo 2	Apurímac, Huánuco, Loreto, Pasco	35,7	41,2
	Grupo 3	La Libertad, Piura, Puno, San Martín	27,3	31,8
	Grupo 4	Áncash, Cusco, Junín, Lambayeque	19,2	23,2
	Grupo 5	Prov. Callao, Prov. Lima, Reg. Lima, Moquegua, Tacna, Tumbes, Ucayali	10,8	13,4
	Grupo 6	Arequipa, Madre de Dios	5,8	9,7
	Grupo 7	Ica	2,5	5,7
2015	Grupo 1	Amazonas, Cajamarca, Huancavelica	44,7	51,7
	Grupo 2	Apurímac, Ayacucho, Huánuco, Loreto, Pasco, Puno	34,3	38,5
	Grupo 3	Áncash, La Libertad, Piura, San Martín	24,8	29,0
	Grupo 4	Cusco, Junín, Lambayeque, Región Lima	16,8	20,8
	Grupo 5	Provincia Callao, Provincia Lima, Tacna, Tumbes, Ucayali	9,8	12,6
	Grupo 6	Arequipa, Madre de Dios, Moquegua	6,7	9,8
	Grupo 7	Ica	3,2	6,7
2016	Grupo 1	Cajamarca, Huancavelica	43,8	50,9
	Grupo 2	Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Huánuco, Loreto, Pasco, Piura, Puno	32,4	36,1
	Grupo 3	Áncash, Cusco, La Libertad, San Martín	20,6	24,7
	Grupo 4	Junín, Lambayeque, Tacna	14,0	18,1
	Grupo 5	Arequipa, Madre de Dios, Moquegua, Prov. Callao, Prov. Lima, Reg. Lima, Tumbes, Ucayali	9,6	12,0
	Grupo 6	Ica	1,8	4,3

Fuente: INEL.

2.1.2 Variable producción minera y aporte económico por sectores

Luego de concluida la fase preoperativa, la variable inversión disminuye notoriamente; pero, en la fase operativa, la variable producción toma protagonismo. Las Bambas inició su producción en diciembre del 2015, y en enero del 2016, realiza su primer embarque de minerales por el puerto de Matarani¹⁹. Unos meses después, en junio y julio del 2016, alcanza su nivel de producción comercial de molibdeno y cobre respectivamente.

El principal mineral producido por Las Bambas es el concentrado de cobre, y a dos años de iniciadas sus operaciones, se ubica entre los principales productores cupríferos en el Perú y a nivel mundial. En el 2016, Las Bambas concluyó el año con una producción de

¹⁹ El puerto de Matarani, en la costa de Arequipa, es el punto de salida para la exportación de minerales de las principales empresas ubicadas en el corredor minero del sur andino, tales como Las Bambas (Apurímac), Antapaccay (Cusco), Constancia (Cusco) y Cerro Verde (Arequipa). Actualmente, el puerto de Matarani cuenta con el muelle de minerales más grande de América Latina.

cobre de 329.000 toneladas métricas finas (TMF), llevando a Apurímac al cuarto lugar entre las principales regiones productoras de cobre del país; en el 2017, Las Bambas llegó a una producción de 452.000 TMF y, así, ubicó a Apurímac en el segundo lugar a nivel de las regiones productoras de cobre, ligeramente por debajo de Arequipa (ver cuadro 6). Al mismo tiempo, a nivel de empresas, Las Bambas se ha consolidado como el segundo productor de cobre del país, mientras que Cerro Verde ocupa la primera posición (ver cuadro 7)²⁰.

CUADRO 6. PERÚ: PRINCIPALES REGIONES PRODUCTORAS DE COBRE

PRODUCTO / REGIÓN	ENERO - DICIEMBRE			
	2016	2017	VAR. %	PART. %
COBRE (TMF)	2.353.859	2.445.585	3,90%	100%
AREQUIPA	524.024	503.278	-3,96%	20,58%
APURÍMAC	329.368	452.950	37,52%	18,52%
ÁNCASH	454.447	447.232	-1,59%	18,29%
CUSCO	354.838	328.275	-7,49%	13,42%
JUNÍN	190.007	214.971	13,14%	8,79%
MOQUEGUA	174.918	161.119	-7,89%	6,59%
TACNA	137.941	145.035	5,14%	5,93%
PASCO	61.992	58.137	-6,22%	2,38%
ICA	43.155	50.317	16,59%	2,06%
LIMA	28.459	31.532	10,80%	1,29%
CAJAMARCA	32.303	31.460	-2,61%	1,29%
HUANCAVELICA	14.670	13.227	-9,83%	0,54%
PUNO	3717	3937	5,92%	0,16%
HUÁNUCO	1788	2180	21,89%	0,09%
LA LIBERTAD	1524	1311	-13,96%	0,05%
AYACUCHO	705	625	-11,34%	0,03%

Fuente: Minem.

20 El cobre es el principal mineral de producción de Las Bambas.

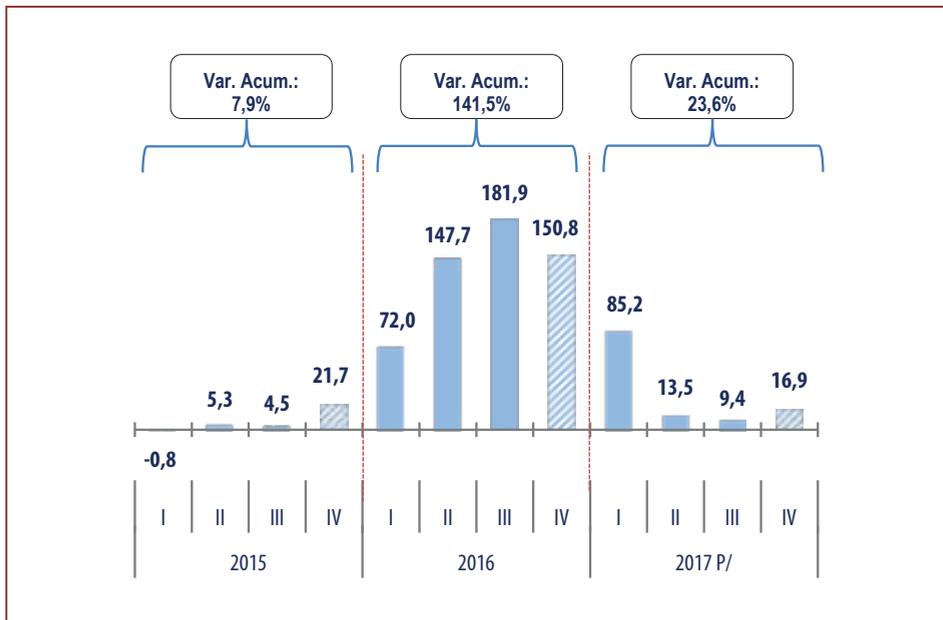
CUADRO 7. PERÚ: PRINCIPALES EMPRESAS PRODUCTORAS DE COBRE

PRODUCTO / REGIÓN	ENERO - DICIEMBRE			
	2016	2017	VAR. %	PART. %
COBRE (TMF)	2.353.859	2.445.585	3,90%	100%
SOCIEDAD MINERA CERRO VERDE S. A. A.	522.134	501.815	-3,89%	20,52%
MINERA LAS BAMBAS S. A.	329.368	452.950	37,52%	18,52%
COMPAÑÍA MINERA ANTAMINA S. A.	443.625	439.248	-0,99%	17,96%
SOUTHERN PERÚ COPPER CORPORATION	312.859	306.153	-2,14%	12,52%
COMPAÑÍA MINERA ANTAPACCAY S. A.	221.399	206.493	-6,73%	8,44%
MINERA CHINALCO PERÚ S. A.	168.376	194.704	15,64%	7,96%
HUDBAY PERÚ S. A. C.	133.439	121.782	-8,74%	4,98%
SOCIEDAD MINERA EL BROCAL S. A. A.	49.170	45.778	-6,90%	1,87%
COMPAÑÍA MINERA MILPO S. A. A.	42.524	45.030	5,89%	1,84%
GOLD FIELDS LA CIMA S. A.	32.282	31.460	-2,55%	1,29%
OTROS	98.682	100.172	1,51%	4,10%

Fuente: Minem.

En los dos últimos años, 2016 y 2017, se ha resaltado el importante ascenso del VAB de Apurímac (ver gráfico 8). Este incremento bastante notorio del VAB regional es explicado directamente por el inicio de producción de Las Bambas. En el 2017, por ejemplo, el VAB de Apurímac creció en 23,6 %, influido por el crecimiento del VAB del sector minero en esa región, que ese año comenzó con un aumento de 193,2 % (primer trimestre) y concluyó con una tasa de 21,5 % (cuarto trimestre). Sin embargo, ¿qué significa este importante crecimiento de la producción minera en Apurímac en términos de impacto en la economía doméstica de la región (tanto en dinamismo económico como empleo)?

GRÁFICO 8. CRECIMIENTO DEL VAB TRIMESTRAL DE APURÍMAC, 2015-2017



Fuente: INEI.

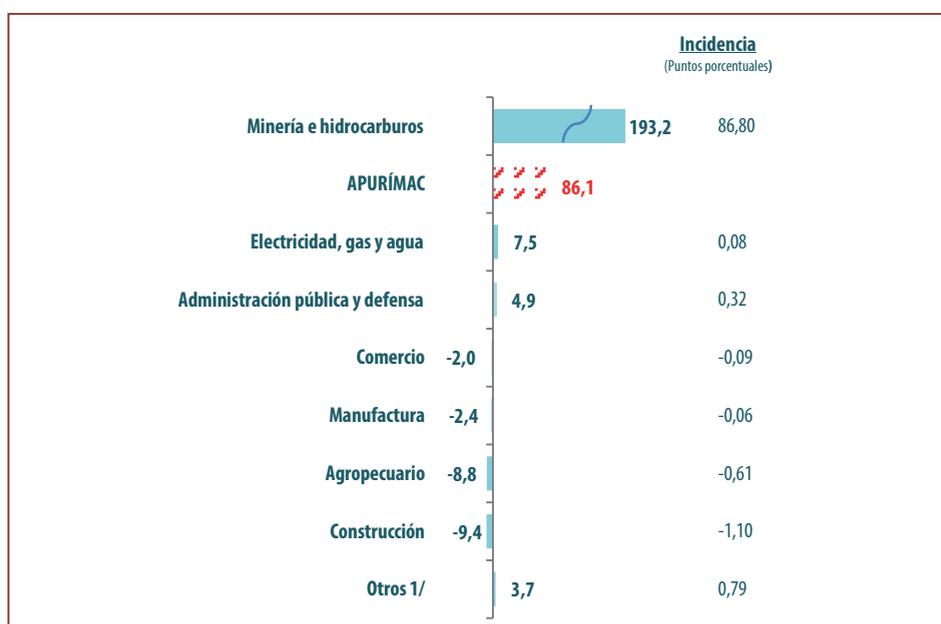
A nivel de generación de empleo, ya se presentó en la sección anterior (ver gráfico 5) cómo, con el fin de la construcción de la mina y el inicio de operaciones de Las Bambas, se originó una reducción del número de trabajadores contratados por minería en Apurímac hasta 10.000. También se presentó, de acuerdo a cifras del INEI, cómo conforme iba concluyendo la etapa de construcción de la mina (2014 y 2015), empezaba una clara desaceleración en el crecimiento de varios sectores de la economía doméstica. Este contexto, evidentemente, produjo episodios de convulsión social —como el de Challhuahuacho en el 2015— con demandas específicas a la empresa respecto a la contratación de personal y servicios (en un momento que esta demanda iba disminuyendo).

Durante el período inicial de operaciones de Las Bambas, ¿cómo ha sido el efecto multiplicador económico de la minería hacia otros sectores económicos en Apurímac? En el 2017, Las Bambas sostiene su producción comercial de manera permanente. Durante ese año, como ya se mencionó, el VAB del sector minero en Apurímac tuvo un crecimiento importante; sin embargo, las variaciones del VAB en otros sectores de la economía doméstica regional tuvieron solo ligeros incrementos en varios casos, e incluso, en algunos, presentaron desempeños negativos. A excepción del sector agropecuario, que presenta una alta volatilidad estacional por factores climatológicos, durante los tres primeros trimestres del 2017, los demás sectores articulados a la

economía doméstica de Apurímac —como construcción, comercio, transporte y almacenamiento, manufactura y otros servicios— registraron resultados que abarcaron crecimientos no mayores al 3,7 % y decrecimientos de hasta -9,4 %

En el caso del primer trimestre del 2017, la minería en Apurímac creció a una tasa particularmente elevada y alcanzó un 193,2 % de crecimiento gracias al efecto directo de Las Bambas (ver gráfico 9). Por su parte, en el primer trimestre, los sectores construcción, comercio y manufactura decrecieron a una tasa de -9,4 %; -2,0 % y -2,4 % respectivamente, mientras que los sectores transporte y alojamiento y restaurantes estuvieron incluidos dentro del rubro otros, que creció solo un 3,7 %.

GRÁFICO 9. VARIACIÓN PROMEDIO DEL VAB DE APURÍMAC POR SECTORES ECONÓMICOS (I TRIMESTRE 2017)



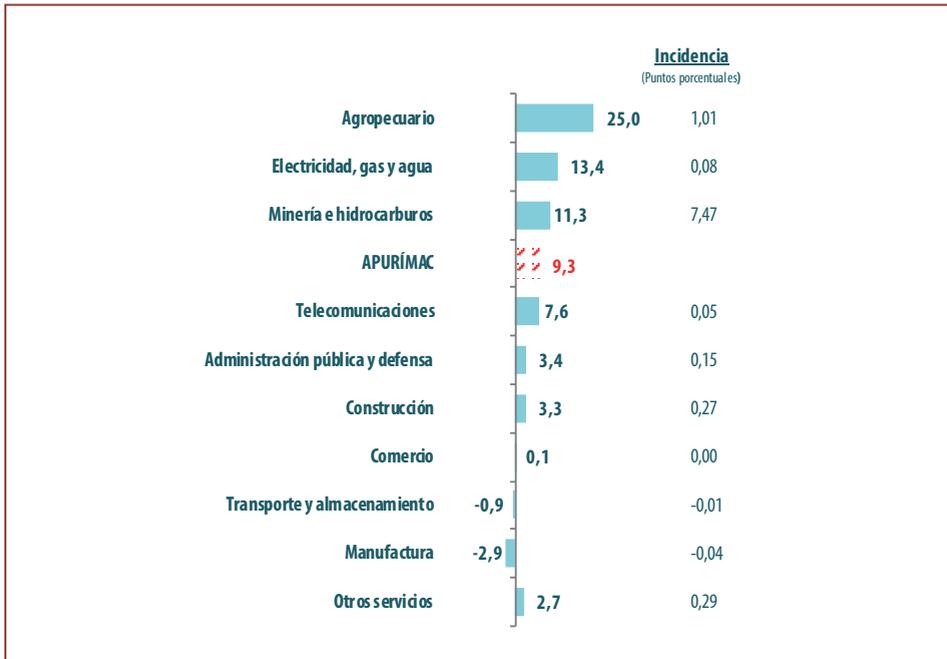
Fuente: INEI.

Por una parte, en el tercer trimestre del 2017, la minería en Apurímac crecía en 11,3 %, mientras que los sectores construcción, otros servicios y comercio crecían, en menor grado, en 3,3%; 2,7% y 0,1% respectivamente. Por otra parte, los sectores transporte y manufactura decrecían en -0,9 % y -2,9 % respectivamente (ver gráfico 10).

Estas cifras indicarían que a pesar del alto crecimiento de la producción minera en Apurímac en el 2017, su concatenación con otros sectores domésticos no habría sido lo suficientemente fuerte como para dinamizar la economía de la región, tal como sucedió durante la etapa de construcción de la mina, especialmente en el 2012 y el 2013.

Los sectores que vieron aumentado su VAB, de manera más consistente durante los tres primeros trimestres del 2017, han sido electricidad, gas y agua, telecomunicaciones y administración pública.

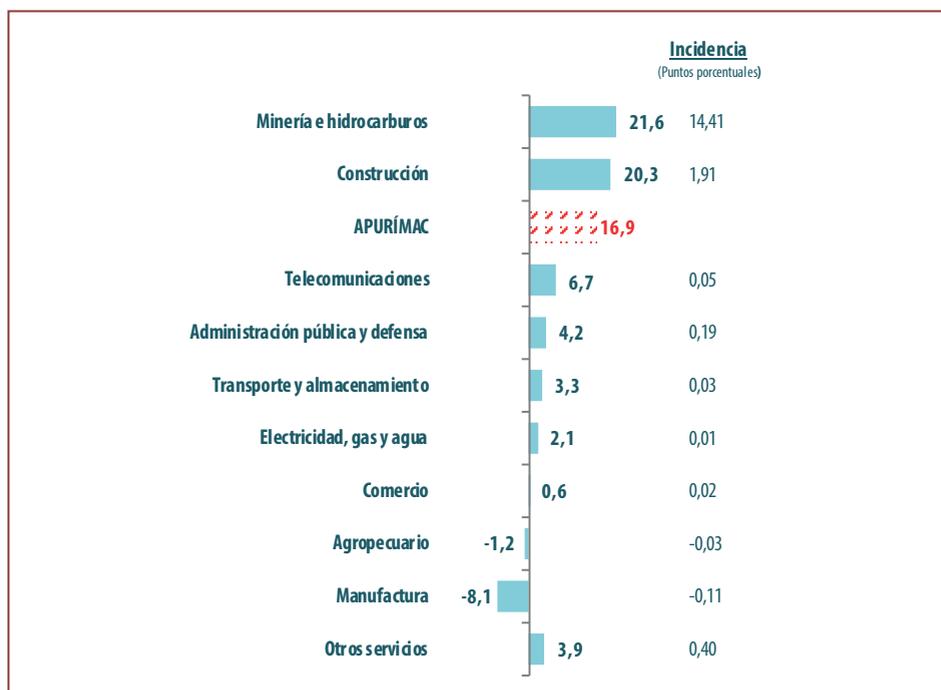
GRÁFICO 10. VARIACIÓN PROMEDIO DEL VAB DE APURÍMAC POR SECTORES ECONÓMICOS (III TRIMESTRE 2017)



Fuente: INEI.

En el cuarto trimestre del 2017, se mantuvo la misma dinámica que los trimestres anteriores; sin embargo, se ha observado un repunte del sector construcción de la región (ver gráfico 11), lo que podría indicar un mayor gasto público en obras de infraestructura a partir de los recursos de regalías y adelanto de canon de Las Bambas. Como se señaló, desde la segunda mitad del 2016 y especialmente en el 2017, los gobiernos subnacionales de Apurímac han empezado a recibir transferencias por regalías de Las Bambas. De este modo, el resultado en el sector construcción a finales del 2017 sería un indicador de que en la región se está pasando a una siguiente etapa en la que el principal aporte económico de Las Bambas al ámbito local se verá materializado en la transferencia de recursos fiscales y su ejecución en los presupuestos públicos.

GRÁFICO 11. VARIACIÓN PROMEDIO DEL VAB DE APURÍMAC POR SECTORES ECONÓMICOS (IV TRIMESTRE 2017)



Fuente: INEI.

En general, a excepción del sector minero, en todos los demás sectores económicos de Apurímac, la contribución en la variación del VAB regional ha sido mínima en los cuatro trimestres del 2017 (ver cuadros 8, 9, 10 y 11). Así, por ejemplo, en el segundo trimestre, Apurímac creció en 12,3 puntos porcentuales, resultado que estuvo conformado por un aporte de la minería de 13,2 puntos porcentuales al crecimiento regional total, seguido por la administración pública, con un aporte de 0,2 puntos porcentuales, y por otros sectores económicos, con aportes menores e incluso negativos (ver cuadro 9)²¹. Este tipo de brechas se repite también en los otros tres trimestres del 2017, lo que indica la baja capacidad de arrastre del sector minero sobre los demás sectores económicos en la etapa de producción de la mina.

21 El resultado final de 12,3 puntos porcentuales de crecimiento en la región, durante el segundo trimestre del 2017, se obtiene de sumar todos los aportes positivos y negativos de cada uno de los sectores económicos de la región en ese período.

CUADRO 8. CONTRIBUCIÓN EN LA VARIACIÓN DEL VAB DE APURÍMAC POR SECTORES ECONÓMICOS (I TRIMESTRE 2017)

	2017 - TRIM. I
APURÍMAC	86,10
Minería e hidrocarburos	86,90
Administración pública y defensa	0,32
Electricidad, gas y agua	0,08
Manufactura	-0,06
Comercio	-0,09
Agropecuario	-0,61
Construcción	-1,10
Otros	0,79

Fuente: INEI. Elaboración: CooperAcción.

CUADRO 9. CONTRIBUCIÓN EN LA VARIACIÓN DEL VAB DE APURÍMAC POR SECTORES ECONÓMICOS (II TRIMESTRE 2017)

	2017 - TRIM. II
APURÍMAC	12,30
Minería e hidrocarburos	13,21
Administración pública y defensa	0,20
Electricidad, gas y agua	0,05
Telecomunicaciones	0,05
Transporte y almacenamiento	-
Comercio	-
Manufactura	-0,04
Construcción	-0,62
Agropecuario	-0,70
Otros servicios	0,19

Fuente: INEI. Elaboración: CooperAcción.

CUADRO 10. CONTRIBUCIÓN EN LA VARIACIÓN DEL VAB DE APURÍMAC POR SECTORES ECONÓMICOS (III TRIMESTRE 2017)

	2017 - TRIM. III
APURÍMAC	9,30
Minería e hidrocarburos	7,47
Agropecuario	1,01
Construcción	0,27
Administración pública y defensa	0,15
Electricidad, gas y agua	0,08
Telecomunicaciones	0,05
Comercio	-
Transporte y almacenamiento	-0,01
Manufactura	-0,04
Otros servicios	0,29

Fuente: INEI. Elaboración: CooperAcción.

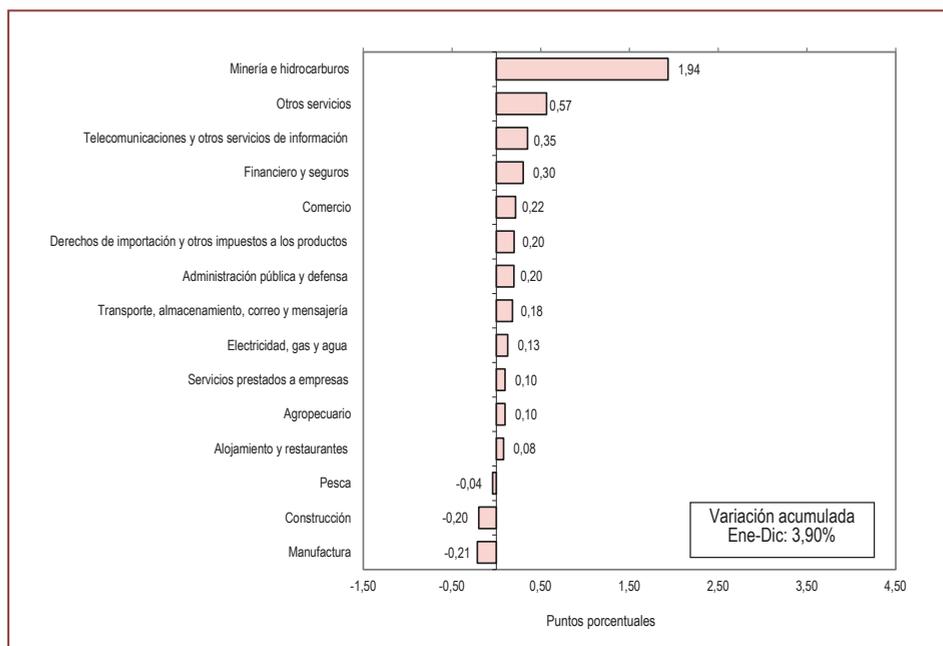
CUADRO 11. CONTRIBUCIÓN EN LA VARIACIÓN DEL VAB DE APURÍMAC POR SECTORES ECONÓMICOS (IV TRIMESTRE 2017)

	2017 - TRIM. IV
APURÍMAC	16,90
Minería e hidrocarburos	14,10
Construcción	1,91
Otros servicios	0,40
Administración pública y defensa	0,19
Telecomunicaciones	0,05
Transporte y almacenamiento	0,03
Comercio	0,02
Electricidad, gas y agua	0,01
Agropecuario	-0,03
Manufactura	-0,11

Fuente: INEI. Elaboración: CooperAcción.

A nivel nacional, se observó una situación similar en el 2016. Ese año, el crecimiento del PBI peruano estuvo explicado principalmente por la evolución favorable del sector minería e hidrocarburos²², que contribuyó con el 44,6 % del impulso a la producción nacional (ver gráfico 12), influido básicamente por el inicio de operaciones de Las Bambas y ampliación de Cerro Verde. Sin embargo, mientras en el 2016 la minería tenía un aumento importante en su PBI sectorial (creció en 21,18 %), el PBI no primario (especialmente urbano) continuaba creciendo a tasas modestas e incluso en los sectores construcción y manufactura se concluyó ese año con tasas negativas (ver gráfico 12). Esto indicaría, para el caso peruano, una baja correlación del PBI del sector minero y el PBI de los sectores no primarios, específicamente, durante la fase operativa de las minas²³. Desde el 2014, el Perú experimentó una desaceleración de su economía nacional a pesar de que ese mismo año se iniciaba un *boom* de producción de cobre, lo que impulsó el índice del PBI minero en cerca de 60,0 % en solo tres años y colocó al país como segundo productor mundial de cobre.

GRÁFICO 12. CONTRIBUCIÓN A LA VARIACIÓN DE LA PRODUCCIÓN NACIONAL SEGÚN ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2016



Fuente: INEI.

22 El INEI establece que el sector minería e hidrocarburos está conformado mediante una ponderación o participación de 84,64% para el sector minería y de 15,36% para el sector hidrocarburos.

23 La correlación entre minería y crecimiento económico nacional también es desarrollada por Dancourt (2018) (ver <http://www.otramirada.pe/vizcarra-y-la-reactivaci%C3%B3n-de-la-econom%C3%ADa>)

En el caso de Apurímac y el aporte económico de Las Bambas, la variable inversión ha tenido un mayor impacto que la variable producción en la dinamización de la economía local. Sin embargo, conforme avanza la fase operativa de Las Bambas, aparece la variable fiscal como un tercer canal de aporte económico y que nace de los tributos y las regalías que aporta la empresa. La variable fiscal como aporte económico de las empresas mineras no está presente durante la fase preoperativa y suele ser reducida durante los primeros años de operación de la mina. El aporte fiscal de las mineras se activa una vez que estas reportan utilidades, que en el caso peruano, comúnmente, ocurre a partir del cuarto o quinto año de operación.

El siguiente testimonio ilustra bien el “momento económico” en el que se encontraba la provincia de Cotabambas, y en especial, el distrito de Challhuahuacho, a comienzos del 2018. Iniciado el tercer año de operaciones, se visualizaba el siguiente escenario:

Si uno pasa por Challhuahuacho es como “un elefante blanco”: durante la construcción se movió muchísimo, fue una inversión enorme, pero ahora está bastante apagado. Se observa sí que empiezan a aparecer mayores obras públicas, que se espera puedan reactivar en parte a los hoteles, restaurantes y otros negocios que se crearon²⁴.

2.1.3 Variable producción minera y aporte económico fiscal

Durante la fase de operación de la mina, el principal aporte económico de Las Bambas a nivel local se produce a partir de los recursos fiscales que la empresa genera mediante canon (50 % del impuesto a la renta transferido al ámbito subnacional) y regalías. Estos recursos fiscales son transferidos íntegramente a los gobiernos subnacionales de la región donde el recurso natural es extraído y son distribuidos en mayor proporción en el distrito y la provincia donde se encuentra la unidad minera (ver gráfico 13) tal como está establecido en la ley del canon (Ley n.° 27506)²⁵.

24 Entrevista a Henry Vásquez, encargado de CooperAcción en Apurímac (enero del 2018).

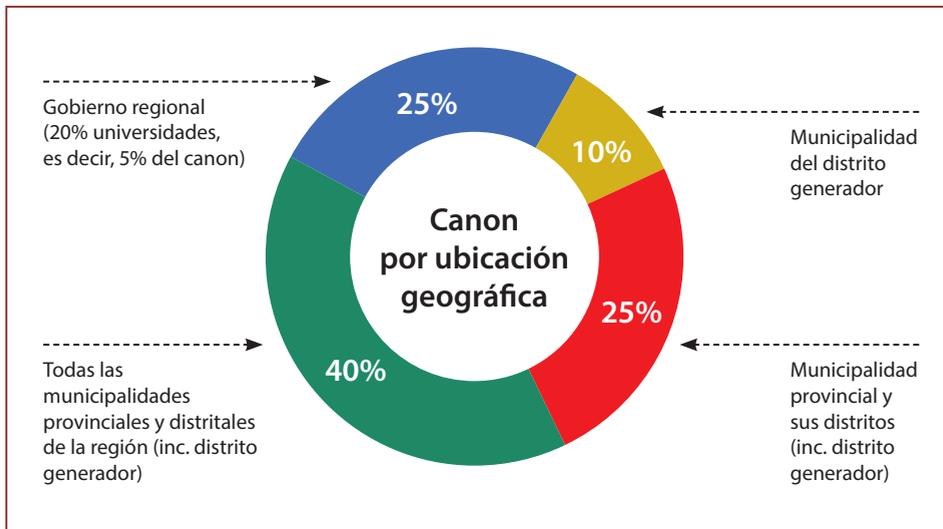
25 De acuerdo a la ley del canon (Ley n.° 27506), el canon es transferido de la siguiente manera:

“5.2 El canon será distribuido entre los gobiernos regionales y locales de acuerdo a los índices de distribución que fije el Ministerio de Economía y Finanzas en base a criterios de Población y Necesidades Básicas Insatisfechas. Su distribución es la siguiente:

- a) El diez por ciento (10%) del total de canon para los gobiernos locales de la municipalidad o municipalidades donde se explota el recurso natural.
- b) El veinticinco por ciento (25%) del total de canon para los gobiernos locales de las municipalidades distritales y provinciales donde se explota el recurso natural.
- c) El cuarenta por ciento (40%) del total de canon para los gobiernos locales del departamento o departamentos de las regiones donde se explota el recurso natural.
- d) El veinticinco por ciento (25%) del total de canon para los gobiernos regionales donde se explota el recurso natural.

El cien por ciento (100%) del monto a distribuir corresponde a lo generado por el canon en cada región o regiones en cuya circunscripción se explotan los recursos naturales.”

GRÁFICO 13. DISTRIBUCIÓN DEL CANON



En el inciso 6.2 de la ley de canon, se indica que estos recursos serán utilizados exclusivamente para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local. Asimismo, una porción menor de los recursos del canon (alrededor del 7,5 % del total transferido) es destinada a universidades y escuelas de educación superior pública en la región, básicamente, para labores de investigación académica e infraestructura que permita su desarrollo. De este modo, al menos un 92,5 % de los recursos del canon se tendrá que canalizar para la ejecución de obras de infraestructura pública vía gobiernos regionales y gobiernos locales. De acuerdo al tipo y tamaño de la obra, esta generará diferentes impactos en la economía local de manera directa, impulsando al propio sector construcción en la región, la contratación temporal de mano de obra local²⁶, el consumo de suministros y servicios; y de manera indirecta, potenciando determinados sectores económicos según el impacto de cada tipo de obra realizada (por ejemplo, una obra de irrigación mejorará la productividad agrícola o una carretera reforzará el comercio de bienes). Indirectamente, se activan también otros eslabones de consumo local y regional a partir de los flujos monetarios que reciben algunos segmentos de la población involucrados en estas dinámicas económicas.

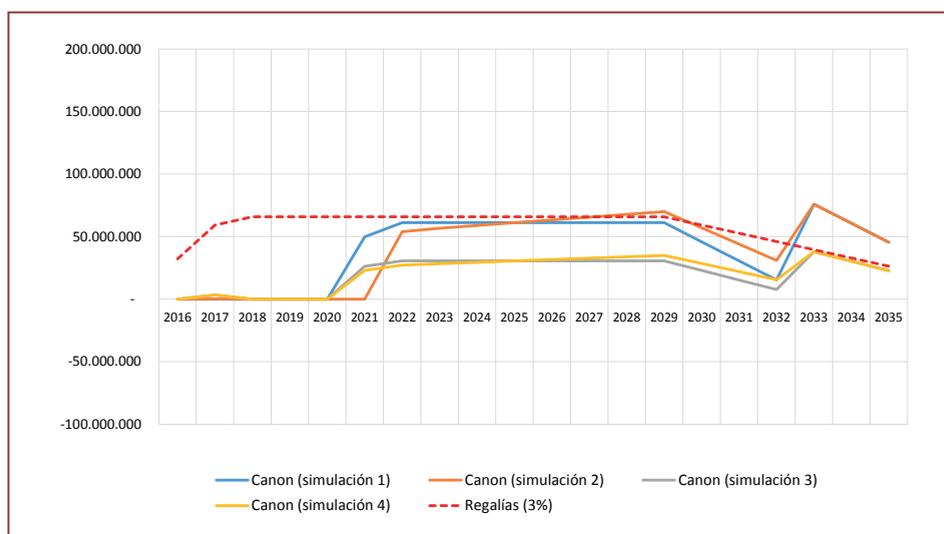
Hasta el 2018 (luego de tres años de iniciadas las operaciones), el momento de mayor activación de la economía local se había producido durante la etapa de construcción de la mina, cuando la variable inversión (es decir, lo que invirtió Las Bambas) llegó

26 Durante el tiempo de duración de la construcción de cada obra pública.

a US\$ 1700 millones anuales entre el 2012 y el 2015 (aunque una porción de esta inversión correspondió a bienes y servicios importados desde fuera de la región). Ya avanzada la etapa de operación de la mina, sin embargo, el aporte fiscal de una empresa de la envergadura de Las Bambas puede llegar a ser bastante importante, lo que dependerá, entre otros factores, del nivel del precio internacional del cobre.

En la publicación *Recaudación fiscal y beneficios tributarios en el sector minero. A la luz de los casos de Las Bambas y Cerro Verde* (2017: CooperAcción, Propuesta Ciudadana y Oxfam), Flores²⁷ realizó un conjunto de simulaciones para determinar el posible aporte fiscal de Las Bambas a la región Apurímac de acuerdo a escenarios de precios del cobre. Cuando se consideraba el precio base del 2016, de 2,14 US\$/Libra²⁸ (el nivel más bajo en los seis años previos), la simulación indicaba un aporte anual por regalías de US\$ 65 millones anuales (calculado sobre las ventas) al alcanzar el nivel de producción pleno (ver gráfico 14); en tanto, las transferencias por canon alcanzarían un nivel máximo de aproximadamente US\$ 70 millones anuales una vez que la empresa empezara a pagarlo ¿Y qué sucedería si el precio del cobre subía a 3,50 US\$/Libra, similar al nivel que había durante el *boom* de precios de los metales? El aporte por regalías, que en el caso de Las Bambas depende de las ventas, se elevaría a US\$ 106 millones; en tanto, las transferencias por canon en su mayor nivel alcanzarían aproximadamente US\$ 280 millones (ver gráfico 15).

GRÁFICO 14. LAS BAMBAS: CANON Y REGALÍAS, SEGÚN PRECIOS DEL 2016 (2,14 US\$/LIBRA)

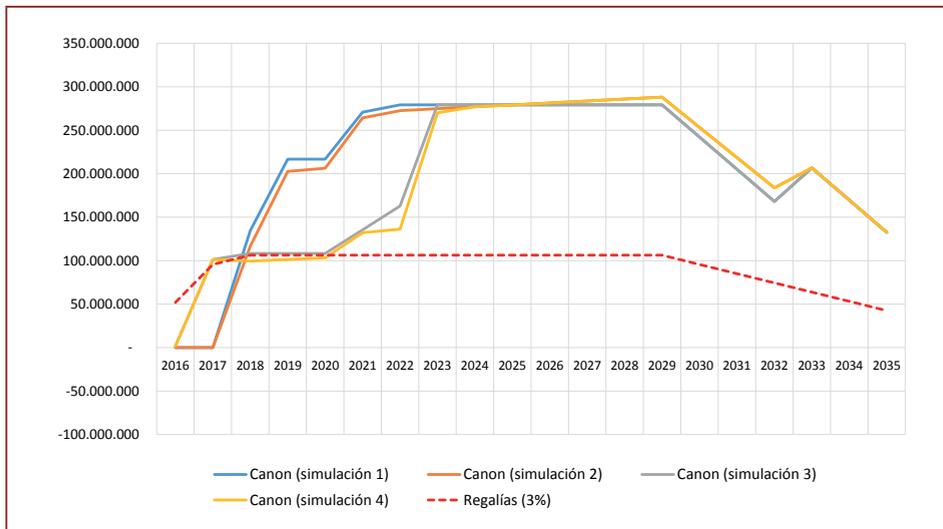


Fuente: CooperAcción.

27 Ver capítulo 2 de *Recaudación fiscal y beneficios tributarios en el sector minero. A la luz de los casos de Las Bambas y Cerro Verde* (2017).

28 Promedio enero-octubre.

GRÁFICO 15. LAS BAMBAS: CANON Y REGALÍAS, SEGÚN BOOM DE PRECIOS (3,5 US\$/LIBRA)



Fuente: CooperAcción.

Tal como lo señala el testimonio con el que acaba la sección anterior, al comenzar el 2018, se empezaba a hacer más evidente un nuevo “momento económico” en Cotabambas, impulsado esta vez por la construcción de obras públicas, luego de dos años (2016 y 2017) de bajo dinamismo económico —que coincide con los dos primeros años de operación de Las Bambas—. Como se señaló, este repunte del sector construcción a finales del 2017 también se registra en las estadísticas del VAB regional por sectores. De este modo, con base en las estimaciones mostradas sobre el posible aporte conjunto de canon y regalías de Las Bambas, se esperaría que durante los próximos años los recursos fiscales tengan un rol protagónico en la economía local.

En el plano tributario y fiscal, los actuales mecanismos de recaudación minera han generado, en algunas ocasiones, desencuentros y conflictos con los gobiernos regionales, locales y la población, sobre todo, en regiones donde se inician nuevas operaciones mineras. Se ha identificado, por ejemplo, que el pago del impuesto a la renta de las empresas mineras no se produce de manera oportuna para estos actores, sino luego de varios años de empezadas las operaciones mineras; asimismo, estos aportes fiscales son bastante volátiles debido a los cambios en los precios internacionales de los minerales, con el riesgo de que estos recursos se reduzcan significativamente si los precios caen. Este tipo de circunstancias, en general, se contraponen con las expectativas y necesidades de la población. Del mismo modo, existe incertidumbre, por un lado, si es que las empresas están realizando un pago justo por la extracción de recursos naturales no renovables y, por otro lado, si es que el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales están dando un uso adecuado al dinero recaudado de las actividades extractivas.

A partir del caso de Las Bambas, así como el de otras operaciones mineras, se desprende un conjunto de observaciones sobre la política tributaria y fiscal del sector minero en el Perú. Estas observaciones o cuestionamientos son especialmente recurrentes por el lado de la sociedad civil y las autoridades regionales y locales, y se reseñan a partir de las siguientes interrogantes, las cuales son desarrolladas posteriormente:

- a) ¿En qué momento se reciben los recursos fiscales del sector minero a nivel regional y local? ¿Llegan de manera oportuna en términos sociales?
- b) ¿Los recursos fiscales generados por el sector minero son suficientes para cubrir las necesidades de desarrollo?
- c) ¿Los recursos tributarios y no tributarios de la minería está abiertos a la incorporación de criterios de justicia fiscal?
- d) ¿Se ha logrado asegurar la calidad del gasto e inversión pública de los recursos fiscales recibidos del sector minero?

a) Oportunidad del aporte fiscal

Los dos principales aportes tributarios y no tributarios del sector minero peruano son el pago de impuesto a la renta y el de regalías mineras.

El aporte económico de una operación minera hacia el ámbito local comúnmente es vinculado al aporte por canon minero —que equivale al 50 % del pago por impuesto a la renta (IR)—, ya que beneficia al distrito, provincia y región donde se encuentra el recurso natural extraído. El pago de canon ha sido central dentro de los aportes con los que el sector minero ha contribuido al desarrollo local, en especial, durante el período del *boom* de precios de los minerales (2003 al 2013), cuando alcanzó cifras récord. En el caso de las empresas mineras, no obstante, no ha habido mucha claridad respecto al año en que estas empiezan a pagar el IR. En la práctica, las empresas mineras empiezan a cargar sus inversiones preoperativas —para efecto de la determinación del resultado contable y del IR— durante los primeros años de producción, por lo cual se retrasa por varios años el pago de IR y la subsiguiente transferencia de canon a las jurisdicciones donde opera la empresa.

En el ámbito local, el no conocer cuándo llegarán estos recursos genera incertidumbre e impactos negativos. Por un lado, impide una adecuada planificación del desarrollo local y, por otro lado, produce una sensación de malestar en la población local a partir de las expectativas previas que se “incuban” con la llegada de la mina. Este vacío de información y la ausencia de recursos fiscales durante los primeros años de operación minera ocasionan mayor desconfianza hacia la empresa y el Estado, lo que dificulta un pacto social de convivencia.

Sobre la base de la información económica y contable que manejan las propias empresas mineras y de la información de las declaraciones juradas con las que cuenta

el Estado (enviadas por las empresa a la Sunat) es posible estimar aproximadamente cuándo se empezará a pagar IR y canon. Sin embargo, este ejercicio generalmente no es realizado por estos actores o no se hace público, lo que constituye una mala práctica, ya que no contribuye a sincerar las legítimas expectativas de progreso de la población. En efecto, la pregunta “¿Cuándo se empezaría a realizar la transferencia de canon?” se tornó relevante conforme culminaba el período de construcción de la mina Las Bambas y fue llevada por las propias organizaciones sociales de Cotabambas en reiteradas ocasiones a las sesiones de la última mesa de diálogo provincial (de febrero a septiembre del 2016), en la que participaron la sociedad civil, el Estado y la empresa. Finalmente, las organizaciones sociales de la provincia no obtuvieron respuesta alguna a este pedido.

Recién en la edición del Marco Macroeconómico Multianual (MMM) de agosto del 2017 aparece una mención por parte del Estado sobre un posible año de inicio de pago de impuesto a la renta de algunas empresas mineras. En este, se señala que en el período 2019 al 2021, el gobierno general tendría mayores ingresos, entre otros motivos, debido a que “los grandes proyectos mineros nuevos como Las Bambas, Toromocho y Constancia comenzarían a pagar impuesto a la renta empresarial a partir del 2020”²⁹. Lo que es evidente es que esta información del MMM no ha sido dirigida formalmente por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a los actores locales de Apurímac.

Diversas instituciones internacionales han planteado metodologías³⁰ para poder proyectar los ingresos, costos y gastos de una empresa minera durante su ciclo de vida. Desde CooperAcción, también se ha realizado este tipo de ejercicios metodológicos, los cuales permiten hacer algunas inferencias, como, por ejemplo, estimar a partir de qué año una empresa empezaría a pagar IR. En Flores y otros (2017), se realizó una simulación para el caso de la empresa Las Bambas, que buscó dar respuesta a esta pregunta³¹. Considerando distintos escenarios de precios, con un precio base del cobre de 2,14 US\$/Libra (2016)³², Las Bambas pagaría impuesto a la renta en el sexto o séptimo año de iniciada sus operaciones: con un precio base de 2,54 US\$/Libra (similar al registrado en el 2017)³³, pagaría impuesto a la renta en el quinto o sexto año; y con un precio base de 3,10 US\$/Libra (similar al registrado el 2018)³⁴ pagaría impuesto a la renta en el cuarto o quinto año.

29 Ver pág. 75 del Marco Macroeconómico Multianual de agosto del 2017 (MEF).

30 Por ejemplo, Columbia Center for Sustainable Investment o Banco Interamericano de Desarrollo.

31 En el caso de empresas que no cotizan en bolsa, como Las Bambas, la realización de estas simulaciones implica la construcción de variables proxy o aproximadas.

32 Valor promedio registrado hasta octubre del 2016.

33 El valor del precio del cobre de 2,54 US\$/Libra equivale a un escenario de precio 20 % superior al valor promedio utilizado con precios del 2016. Al culminar el 2017, el valor promedio del precio del cobre se situó en 2,79 US\$/Libra.

34 Los últimos cuatro meses del 2017, el precio promedio del cobre se situó alrededor de 3,10 US\$/Libra. Este cálculo asume que el precio se mantiene a ese nivel en el 2018 y en adelante.

En el caso de Las Bambas, una de las formas de revertir esta ausencia de canon durante los primeros años ha sido la aplicación de regalías sobre las ventas. En Las Bambas, el pago de regalías tiene naturaleza contractual, ya que en las bases del concurso público internacional para la adquisición del proyecto en el 2004, se establecía que la empresa ganadora se comprometía al pago de regalías sobre una tasa fija de 3 % aplicada sobre las ventas netas. No obstante, en la actualidad, en el resto del sector minero, las empresas pagan regalías mediante tasas escalonadas acumulativas que se aplican sobre la utilidad o margen operativo (lo mismo en el impuesto especial a la minería y gravamen minero), mecanismo que fue introducido y normado en setiembre del 2011. El mecanismo de pago de regalías que efectúa Las Bambas es similar al antiguo régimen de regalías que estuvo vigente entre el 2004 y 2011 (Ley n.º 28258), el cual señalaba que la regalía minera sería pagada sobre el valor del concentrado o su equivalente, conforme con la cotización de los precios del mercado internacional. Para la determinación de la regalía, se aplicaba una tasa entre el 1 % y 3 % de acuerdo al nivel del valor del concentrado o valor bruto de ventas de la empresa minera (en caso de empresas integradas que transformen sus propios productos)³⁵.

Cabe anotar que durante la licitación del proyecto Michiquillay, a comienzos del 2018, la empresa Southern Perú también ofreció el pago de regalías contractuales equivalentes al 3 % del valor de las ventas anuales de la futura operación minera. Aun así, siguen siendo pocas las empresas que pagan regalías sobre el valor de sus ventas.

No se dispone de información detallada³⁶ de los estados financieros de Las Bambas para evaluar si el régimen de regalías aplicado sobre utilidades operativas generaría un mayor aporte fiscal que el de regalías aplicado sobre ventas. A pesar de ello, una aproximación tanto técnica como empírica de ambos esquemas de regalías permite identificar algunas ventajas para el gobierno regional y los gobiernos locales de recibir regalías como un porcentaje de las ventas, lo cual es analizado a partir del caso de Apurímac y Las Bambas. Estas ventajas se dan, sobre todo, en términos de oportunidad con la que se reciben estos recursos y de menor volatilidad de estos ingresos en el tiempo. A continuación, se desarrollan las ventajas identificadas de las regalías aplicadas sobre las ventas:

- **Compensa el no pago de IR en los primeros años**

Como ya se mencionó en esta misma sección, desde el primer año de operaciones, Las Bambas ha hecho desembolsos por pago de regalías de 3 % de las ventas —establecido en el contrato de adjudicación del proyecto—, lo que le ha permitido compensar

35 Debido a que Las Bambas firmó el Contrato de Garantías con el Estado en julio del 2011, habría tenido que mantener y aplicar el régimen de regalías vigente en esa fecha, y por la dimensiones del proyecto, hubiese tenido que pagar una regalía de 3 % del valor de sus ventas. Además, el Contrato de Garantías blindó a la empresa en cuanto al pago del IEM, ya que este se creó recién en setiembre del 2011.

36 Los estados financieros de Las Bambas no son públicos.

provisionalmente, en parte, la ausencia de pago de IR y transferencia de canon en los primeros años de operaciones. En efecto, ante la ausencia de canon, el argumento de la importancia de la regalías sobre ventas para Apurímac ha sido promovido tanto por la empresa Las Bambas como por el Minem. En julio del 2016, luego de siete meses de operaciones, Las Bambas hizo su primera transferencia de regalías por US\$ 15,7 millones (o S/ 52,3 millones); adicionalmente, a finales del 2016 Las Bambas declaró en su memoria anual que su aporte llegó a US\$ 35 millones (o S/ 116,5 millones) en regalías. Este dinero se redistribuye por ley a todos los gobiernos distritales, provinciales, Gobierno Regional de Apurímac y universidades públicas de esta región, y en mayor proporción, a las zonas donde se extrae el recurso natural, es decir, los distritos y provincia de Cotabambas.

De los aportes por regalías generados por Las Bambas, el MEF transfirió en el 2016, a los gobiernos locales de Cotabambas y al Gobierno Regional de Apurímac las cantidades de S/ 10.559.910 y S/ 6.145.793 respectivamente. En el 2017, ya alcanzado el nivel de producción comercial durante todo el año, la transferencia de regalías se incrementó y los gobiernos locales de Cotabambas y el Gobierno Regional de Apurímac recibieron S/ 36.520.160 y S/ 34.812.568 respectivamente (ver cuadros 12, 13 y 14)

Si el pago de regalías de Las Bambas se rigiera por la actual legislación (vigente desde el 2011) y no por su contrato de adjudicación, en los primeros años de operación con bajos niveles de margen o utilidad operativa se estarían pagando regalías por el 1 % y no por el 3 % de las ventas, como lo hace esta empresa actualmente; es decir, los gobiernos locales de Cotabambas y el Gobierno Regional de Apurímac hubieran recibido la tercera parte de los montos transferidos por regalías en el 2016 y el 2017. En el caso del Gobierno Regional, por ejemplo, esto hubiera significado recibir S/ 11.604.189 en lugar de S/ 34.812.568, tal como se registra en el portal de transparencia económica del MEF.

Esta disminución de las regalías, bajo la actual legislación, del 3 % a 1 % de las ventas en los primeros años de operaciones se explica debido a que la nueva ley de regalías —aplicada sobre utilidades operativas— estableció un “piso” al pago de regalías. Así, la legislación vigente establece que el pago de regalías será el mayor monto que resulte de aplicar el actual esquema de regalías sobre utilidades operativas (tasa efectiva sobre el margen operativo) o de aplicar una tasa de regalías del 1 % sobre los ingresos por ventas. En el caso de las empresas mineras grandes, este cambio normativo aplicado desde el 2011 habría originado que, en la práctica, el “piso” del pago de regalías se redujera del 3 % al 1 % de las ventas en los primeros años de operación³⁷.

37 Bajo el régimen de regalías vigente entre el 2004 y 2011, se debía pagar 1% sobre el valor del concentrado o su equivalente por montos de hasta S/ 60 millones anuales, 2% por montos en el rango de S/ 60 millones hasta S/ 120 millones, y 3 % por montos superiores a S/ 120 millones. Con ello, las empresas mineras grandes y medianas, en su mayoría, estaban obligadas a pagar regalías equivalentes al 3 % de sus ventas.

CUADRO 12. TRANSFERENCIAS DE REGALÍAS A LOS GOBIERNOS LOCALES DE LA PROVINCIA DE COTABAMBAS, 2017
SUBCUENTA - REGALÍA CONTRACTUAL (EN SOLES)
(2017: DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE)

	EJECUCIÓN		
	ATENCIÓN DE COMPROMISO MENSUAL	DEVENGADO	GIRADO
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MARA	1.536.801	1.535.591	1.150.635
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE COYLLURQUI	4.735.278	4.728.278	4.722.388
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE COTABAMBAS	1.590.141	1.472.006	1.452.906
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE HAQUIRA	4.329.266	3.850.239	3.793.695
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE COTABAMBAS - TAMBOBAMBA	8.355.610	8.294.904	8.139.398
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CHALLHUAHUACHO	15.973.072	15.176.102	13.738.142
TOTAL	36.520.168	35.057.120	32.997.164

Fuente: SIAF - Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración: CooperAcción.

CUADRO 13. TRANSFERENCIAS DE REGALÍAS A LOS GOBIERNOS LOCALES DE LA PROVINCIA DE COTABAMBAS, 2016
SUBCUENTA - REGALÍA CONTRACTUAL (EN SOLES)
(2016: DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE)

	EJECUCIÓN		
	ATENCIÓN DE COMPROMISO MENSUAL	DEVENGADO	GIRADO
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MARA	152.864	152.164	152.164
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE COYLLURQUI	883.794	883.794	753.099
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE COTABAMBAS	1.604.660	1.447.482	1.420.702
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE HAQUIRA	1.140.483	1.140.483	1.127.768
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE COTABAMBAS - TAMBOBAMBA	1.932.661	1.932.661	1.908.156
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CHALLHUAHUACHO	4.845.448	4.766.926	4.765.199
TOTAL	10.559.910	10.323.510	10.127.088

Fuente: SIAF - Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración: CooperAcción.

CUADRO 14. TRANSFERENCIAS DE REGALÍAS AL GOBIERNO REGIONAL DE APURÍMAC, 2016 Y 2017
SUBCUENTA - REGALÍA CONTRACTUAL (EN SOLES)

	EJECUCIÓN		
	ATENCIÓN DE COMPROMISO MENSUAL	DEVENGADO	GIRADO
GOBIERNO REGIONAL DE APURÍMAC (2016: al 31 de diciembre)	6.145.793	6.082.391	6.082.390
GOBIERNO REGIONAL DE APURÍMAC (2017: al 31 de diciembre)	34.812.568	34.800.487	34.768.004
TOTAL	40.958.361	40.882.878	40.850.394

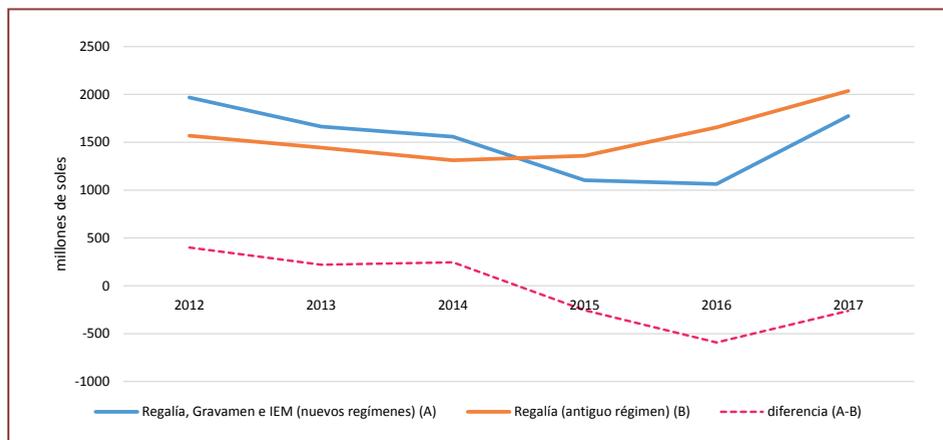
Fuente: SIAF - Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración: CooperAcción.

● Reduce la volatilidad en la recaudación

Se ha estimado que para el período del 2012 y 2016, a nivel nacional, los aportes de la nueva regalía minera, gravamen minero e impuesto especial a la minería (IEM), de manera conjunta, habrían generado recursos similares al de la antigua regalía minera sobre ventas (si esta última se hubiese continuado aplicando después del 2011, ver gráfico 16). De ello, se concluye, como un primer hallazgo, que la nueva regalía minera —aplicada sobre utilidades operativas—, por las características actuales en su diseño³⁸, solo con el apoyo del gravamen minero e impuesto especial a la minería es capaz de lograr una recaudación similar al de la antigua regalía sobre ventas.

Un segundo hallazgo bastante relevante en términos de política fiscal es que el antiguo esquema de regalías sobre ventas sería menos volátil que los nuevos esquemas aplicados sobre utilidades operativas. En el siguiente gráfico, se observa que en contextos de precios bajos (2015-2016), los tres nuevos regímenes mineros caen de manera conjunta de S/ 450 a S/ 830 millones por debajo de lo que se hubiese recaudado con las regalías sobre ventas; por su parte, en contextos de precios altos (2012-2014), los tres nuevos regímenes sumados incrementarían la recaudación de S/ 240 a S/ 400 millones por encima de lo recaudado por regalías sobre ventas (ver gráfico 16). Un análisis de varianza³⁹ de los datos observados entre el 2012 y 2017 confirma la menor volatilidad de la regalías sobre ventas respecto a la regalía sobre utilidad operativa para el caso peruano.

GRÁFICO 16. RECAUDACIÓN DE ACTUAL RÉGIMEN DE REGALÍAS, GRAVAMEN MINERO E IEM Y SIMULACIÓN DEL ANTIGUO RÉGIMEN DE REGALÍAS (2012-2017)



Fuente: Sunat, BCRP. Elaboración: CooperAcción.

38 El diseño de la nueva regalía puede variar, por ejemplo, en función del nivel de tasas que se aplican (en este caso, se trata de un mecanismo de tasas escalonadas) o de los tramos de margen operativo que se definen para la aplicación de dichas tasas.

39 Indicador estadístico que indica la dispersión o variación de una serie de datos respecto al valor promedio de la serie.

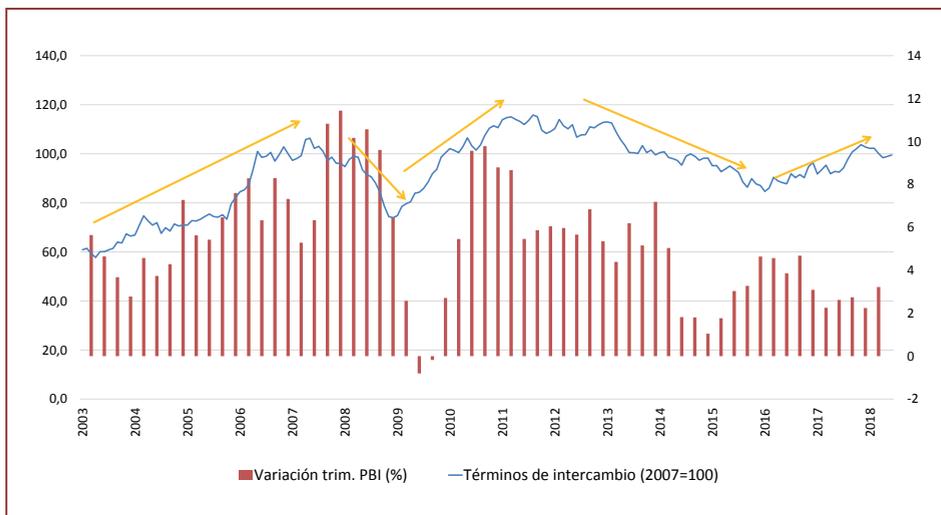
Con relación a la conveniencia o no del nuevo esquema de regalías, se señaló también, como parte del debate, que debido a su diseño, permitiría captar al Estado una porción de las ganancias extraordinarias cuando se produjesen períodos de precios altos. En efecto, se planteaba que una regalía sobre la utilidad operativa aplicada a partir de tasas escalonadas acumulativas —conforme es mayor la utilidad operativa— permitiría grabar las mayores utilidades de forma similar a lo que se buscaba con un impuesto a las “sobreganancias” mineras, planteado durante el período del *boom* de precios. Sin embargo, un tercer hallazgo es que en un contexto de precios altos, debido al actual diseño de las regalías sobre utilidades operativas, la capacidad de grabar las ganancias extraordinarias es baja. Como ya se señaló, en el período del 2012 al 2014, en un contexto de precios altos, lo recaudado por los tres nuevos regímenes sumados incrementaba la recaudación de, solo, S/ 240 a S/ 400 millones por encima de lo que se hubiese recaudado por regalías sobre ventas si este esquema se hubiese mantenido.

Si bien las regalías, gravamen minero e impuesto especial a la minería se han diseñado bajo un esquema de contribución progresiva, lo cual es positivo para las empresas y cualquier contribuyente, el diseño actual de estos tres esquemas acentúa claramente el carácter *procíclico* de la recaudación tributaria y no tributaria frente al contexto internacional (es decir, cuando los precios internacionales caen, la recaudación cae de manera más que proporcional).

La evolución de la economía peruana está determinada en gran medida por la evolución de los términos de intercambio (ver gráfico 17). En tal sentido, es importante que en el campo tributario y no tributario se introduzcan esquemas que permitan reducir la volatilidad en la recaudación ante cambios en los términos de intercambio y en los ciclos económicos. Un comportamiento procíclico de estas variables se observa claramente en el sector minero peruano: entre el 2007 y el 2016, la participación de la minería en la recaudación tributaria nacional cayó del 24,7 % al 5,4 % del total recaudado, mientras que entre el 2007 y el 2015, su aporte a la presión tributaria cayó de 3,4 % a 0,7 % del PBI⁴⁰. Al respecto, la propuesta de aumentar la producción minera para tener una mayor recaudación no necesariamente se encuentra correlacionada debido a la alta influencia de los precios internacionales en la generación de utilidades. La mayor producción minera tampoco reduce la volatilidad en la recaudación. Por ejemplo, el índice del PBI minero entre el 2006 y el 2013 no aumentó, la importante recaudación ocurrida durante ese período se debió exclusivamente al superciclo de precios; por su parte, entre el 2014 y el 2016, el índice del PBI minero aumentó en 60 %, mientras que la recaudación tributaria minera caía en -42 % en un contexto de menores precios.

40 Entre el 2012 y el 2017, la presión tributaria del Perú ha caído de 16,9 % a 13,6 % del PBI, mientras que los países miembros de la OCDE tienen 35 % en promedio.

GRÁFICO 17. PERÚ: TÉRMINOS DE INTERCAMBIO Y VARIACIÓN TRIMESTRAL DEL PBI (2003-2015)

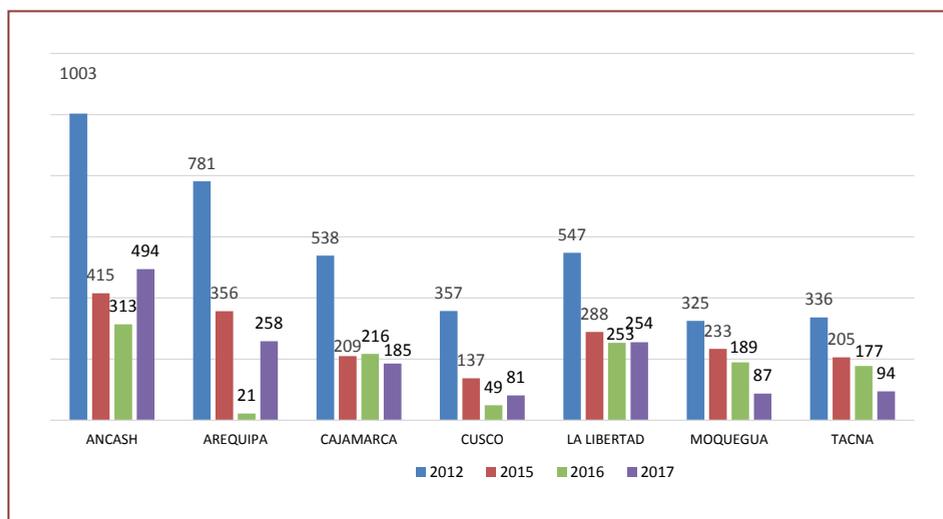


Fuente: BCRP. Elaboración: CooperAcción.

A nivel de las regiones con presencia minera en el Perú, las transferencias de canon que recibían de empresas mineras que operaban en sus jurisdicciones disminuyeron entre el 2012 y el 2017, conforme las cotizaciones internacionales iban disminuyendo en paralelo. Así, en el 2012, Áncash recibió canon por S/ 1003 millones, pero en el 2017, este monto llegó a S/ 494 millones; en el 2012, Arequipa recibió S/ 781 millones y en el 2017, S/ 258 millones; en el 2012, Cusco recibió S/ 357 millones y en el 2017, S/ 81 millones: esta tendencia se repite en las demás regiones (ver gráfico 18). Con relación al impacto que pueden tener las regalías sobre ventas, en las simulaciones realizadas por Flores(2017), se proyecta que con precios del cobre del 2016 (el nivel más bajo en los seis años previos), el aporte anual por regalías de Las Bambas podía llegar a US\$ 65 millones anuales (calculado sobre las ventas⁴¹) cuando se alcanza el nivel de producción pleno, mientras que las transferencias por canon, en su mejor nivel, podían alcanzar aproximadamente los US\$ 70 millones anuales con ese nivel de precios. En este caso, en un contexto de precios bajos, ambos montos serían similares. Este cálculo indica —tomando como referencia Las Bambas— que se podría aminorar la caída en los recursos fiscales transferidos a los gobiernos subnacionales en determinados contextos de precios bajos, ya que el aporte por regalías sobre el 3 % de las ventas equivalía, en la práctica, a duplicar el monto transferido por canon (deteriorado por la caída de precios). Tanto a nivel regional como nacional, este tipo de volatilidad en la recaudación afecta la sostenibilidad fiscal de los respectivos gobiernos.

41 Las ventas se calculan a partir del valor de producción reportado y el valor de las cotizaciones internacionales.

GRÁFICO 18. EVOLUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS DE CANON MINERO A REGIONES, 2012 AL 2017 (EN MILL. DE NUEVOS SOLES)



Fuente: Sunat, Minem. Elaboración: CooperAcción.

● **Alternativa al “adelanto social”**

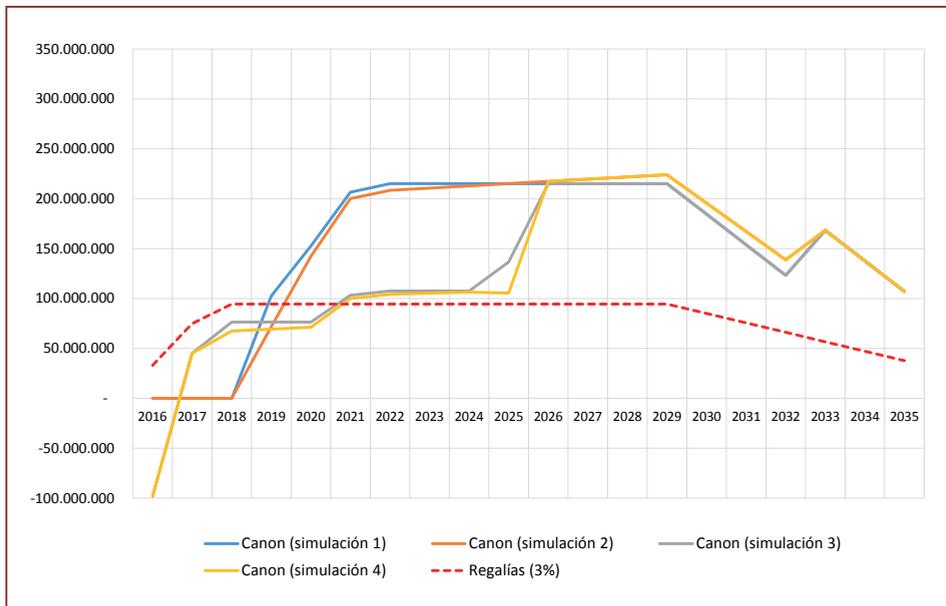
Aunque las regalías bajo cualquiera de sus esquemas solo se originan durante la fase de producción de la empresa (no durante la fase preoperativa), el esquema de regalías aplicado sobre ventas permite activar parcialmente el mecanismo de “adelanto social” —denominado así por el actual gobierno—, ya que estas se hacen efectivas desde el primer año de las operaciones mineras. Típicamente, para adelantar o anticipar la inversión social en zonas con explotación minera, el gobierno nacional procede a la asignación de recursos presupuestarios propios (como con la reciente creación del fondo de adelanto social) o al otorgamiento de préstamos por adelanto de canon a los gobiernos subnacionales (como viene sucediendo actualmente en Cotabambas), los cuales originan el pago de intereses.

En esta línea, una de las particularidades del aporte económico minero en Cotabambas es que el gobierno provincial y algunos gobiernos distritales de esa provincia acordaron con el gobierno nacional (mediante el MEF) dos préstamos por adelanto de canon previo al inicio de operaciones de Las Bambas: en septiembre del 2013 por S/ 47 millones (D. S. n.º 235-2013-EF) y en noviembre del 2014 por S/ 137 millones (D. S. n.º 330-2014-EF). En la práctica, se adelantaron recursos para estos municipios entre uno y dos años aproximadamente, respecto al inicio de operaciones de Las Bambas en enero del 2016. En la actualidad, existen cuestionamientos a estos paquetes de endeudamiento por parte de la población de Cotabambas, ya que implican el pago de un interés anual de 4,65 % y 4,67 % respectivamente. De acuerdo a estos decretos supremos, en enero del 2017 y enero del 2019 respectivamente, se debe producir la

cancelación íntegra de estos préstamos con el Banco de la Nación; de lo contrario, se conciliarían los montos desembolsados del préstamo y se procedería a una refinanciación de la deuda mediante la emisión y colocación de bonos soberanos con vencimientos en el 2029 y 2031.

En general, no existe claridad respecto al estado actual de la amortización de estos préstamos y de la ejecución de las obras comprometidas. Además, está claro que el repago de estos préstamos en el 2017 y el 2019 tenía muy pocas probabilidades de efectuarse, debido a que Las Bambas todavía no realizaría el pago del IR y no habría transferencia de canon a Apurímac. En efecto, bajo la reciente evolución del precio del cobre, Las Bambas empezaría a pagar IR —con la subsecuente transferencia de canon— a partir del 2019 o 2020 (ver gráfico 19), lo que indica un desfase respecto al cronograma de cancelación de estos préstamos. Desde que se otorgaron estos préstamos por adelantado de canon, existe preocupación en la población de Cotabambas de que los intereses generados puedan incrementar desmedidamente los niveles de endeudamiento de sus gobiernos locales, lo cual reduciría la disponibilidad de recursos futuros afectando directamente la sostenibilidad de los planes de desarrollo. Al respecto, una posibilidad para cancelar estos préstamos es utilizar los ingresos por regalías de Las Bambas, que equivalen al 3 % de sus ventas, las cuales empezaron a ejecutarse desde el año de inicio de operaciones en el 2016.

GRÁFICO 19. LAS BAMBAS: CANON Y REGALÍAS, SEGÚN EVOLUCIÓN DE PRECIOS 2016-2018*



Elaboración: CooperAcción.

(*) 2016: 2,2 US\$/Libra, 2017: 2,72 US\$/Libra, 2018 (a julio): 3,1 US\$/Libra.

b) Cobertura de las necesidades de desarrollo

Como se mencionó, de acuerdo a la ley del canon, los recursos que los gobiernos regionales y gobiernos locales reciben por este concepto deben ser utilizados mayoritariamente para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local. Asimismo, una porción bastante menor será destinada a la investigación mediante instituciones de educación superior públicas de la región. Las mismas disposiciones rigen para la ejecución de los recursos que provienen de las regalías.

Con el inicio de la transferencia del canon y de las regalías (así como por el adelanto de canon, por ejemplo), se observa como efecto directo un aumento —en varios casos, significativo— de los presupuestos públicos de los gobiernos locales y gobierno regional donde se produce la actividad minera.

Al respecto, diversos analistas suelen resaltar el cambio porcentual que se ha generado en los presupuestos públicos de los gobiernos locales y regionales a partir de estas transferencias. Sin embargo, destacar únicamente la variación porcentual de estos presupuestos públicos puede ser engañoso desde una perspectiva de impacto al desarrollo. Comúnmente, estos gobiernos subnacionales parten de una base presupuestal bastante pequeña; por ello, cualquier aumento resultará sobredimensionado estadísticamente hablando. Por ejemplo, en el caso de la Municipalidad Provincial de Cotabambas, el presupuesto público ha crecido en los años 2016 y 2017 en 110 % y 83 % respectivamente, una vez que empezaron a llegar los recursos de las regalías de Las Bambas (ver cuadro 15). En general, entre el 2014 y el 2017, se reportan variaciones porcentuales bastante altas en los presupuestos municipales de Cotabambas, precisamente, a partir de los préstamos por adelanto de canon y pago de regalías sobre ventas con el inicio de operaciones.

En contraste, una medida más apropiada para medir la contribución social del “nuevo” presupuesto público es preguntarse en qué porción o porcentaje estos recursos fiscales permiten resolver las diversas necesidades al desarrollo en la localidad. Por ejemplo, continuamente, se actualiza un Plan Nacional de Infraestructura en el que se indica cuál es el monto de dinero necesario para cerrar la brecha de déficit en infraestructura en el país⁴². De acuerdo a ese Plan, en el 2025, se requeriría invertir US\$ 165.000 millones para superar dicho déficit a nivel nacional. Para Apurímac, siguiendo este ejemplo, sería importante definir cuál sería el monto de inversión para cerrar la brecha en infraestructura regional y, con el presupuesto existente, cuánto se puede avanzar en términos de cobertura y calidad para cumplir esa meta.

42 <http://larepublica.pe/economia/1042410-brecha-de-infraestructura-supera-us-165000-millones>

CUADRO 15. VARIACIÓN EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO DEL GOBIERNO PROVINCIAL Y GOBIERNOS DISTRITALES DE COTABAMBAS (2011-2017)

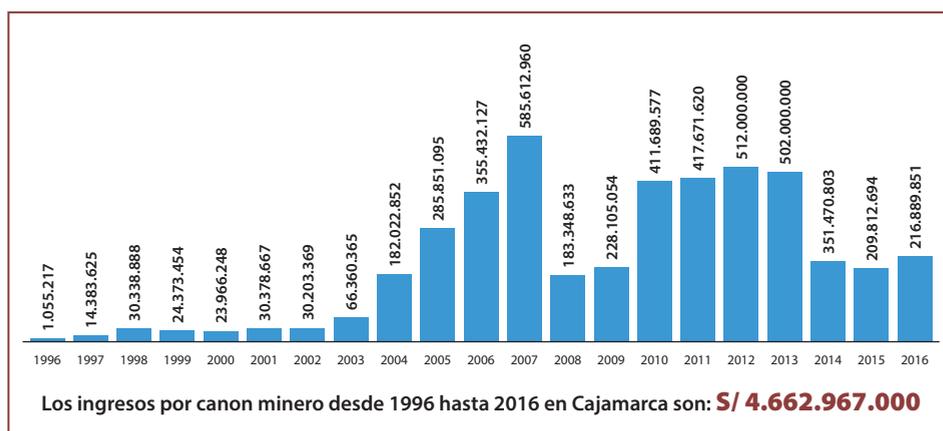
	2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017	
	PIM	CAMBIO %	PIM	CAMBIO %	PIM	CAMBIO %								
MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE COTABAMBAS - TAMBOMBAMBA	11.995.723	35%	16.239.566	-3%	15.754.981	132%	36.474.255	-52%	17.377.237	110%	36.470.989	83%	66.605.431	
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE COTABAMBAS	2.561.797	41%	3.603.486	-18%	2.958.503	-11%	2.638.460	156%	6.767.321	134%	15.841.048	130%	36.441.742	
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE COYLLURQUI	4.057.463	56%	6.324.299	37%	8.636.266	-35%	5.609.107	75%	9.842.750	365%	45.746.131	-5%	43.461.496	
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE HAQUIRA	4.064.083	67%	6.789.088	18%	8.036.991	-28%	5.821.483	355%	26.470.533	42%	37.477.420	44%	53.832.532	
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MARA	2.588.731	86%	4.803.497	-19%	3.903.907	75%	6.846.257	65%	11.321.960	38%	15.617.024	15%	17.956.249	
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CHALLHUACHO	4.642.533	76%	8.156.754	-19%	6.589.925	364%	30.562.970	114%	65.519.423	93%	126.582.045	21%	152.852.499	

Fuente: MEF – SIAF. Elaboración: CooperAcción.

En los distintos gobiernos locales y regionales del Perú, no se sabe qué porción de los problemas multidimensionales de desarrollo (sociales, económicos, institucionales, etc.) de sus jurisdicciones se pueden resolver con los recursos fiscales que reciben de la minería. Para revertir ello, se necesitaría establecer indicadores de logro y niveles de avance por año, y calcular los presupuestos (además de los disponibles) para alcanzar cada meta. Dado que los recursos fiscales de la minería están dirigidos principalmente a obras de infraestructura, al menos, cada región debería contar con un inventario monetizado de su actual déficit en infraestructura e identificar qué porción de ese déficit podrá ser cubierto con los recursos fiscales obtenidos de una determinada actividad económica. Este razonamiento, además, permitiría evaluar qué otras medidas se requieren en la región y localidad para avanzar en la reducción de estos déficits.

Este tipo de planificación también puede ser aplicado, por ejemplo, para el caso de la educación regional. Si se utilizaran todos los recursos de canon que provee una empresa minera en la educación escolar de una región, ¿cuánto podría cubrir del gasto en educación per cápita (por alumno) en comparación con los niveles de gasto per cápita de países desarrollados (como meta)? En el gráfico siguiente, la empresa Yanacocha muestra que entre los años 1996 y 2016 ha proporcionado S/ 4662 millones de canon para la región Cajamarca. Si en cada año, el canon provisto por Yanacocha hubiese sido invertido íntegramente en el presupuesto público destinado a la educación escolar de Cajamarca, se hubiese logrado cubrir en el período 1996-2003 entre el 0 % y 4 % del gasto per cápita que se realiza en países desarrollados como Estados Unidos, Alemania, Japón y España; además, a partir del 2004, se hubiera logrado cubrir entre el 4 % y el 22 % de lo que se gasta per cápita en educación en Estados Unidos o Alemania, o entre el 10 % y 40 % de lo que se gasta per cápita en Japón o España (ver cuadro 16). Este tipo de cálculos le permitirían conocer a la región Cajamarca cuántos recursos le faltan para cubrir el déficit en los distintos ejes de desarrollo.

GRÁFICO 20. YANACOCHA: TRANSFERENCIA DE CANON A CAJAMARCA



Fuente: Yanacocha.

**CUADRO 16. GASTO POTENCIAL EN EDUCACIÓN EN CAJAMARCA
CON RECURSOS DE CANON DE YANACOCHA (1996-2016)**

	CANON TRANSFERIDO A CAJAMARCA POR YANACOCHA (S/)	CANON TRANSFERIDO A CAJAMARCA POR YANACOCHA (US\$)	GASTO PER CÁPITA POTENCIAL EN EDUCACIÓN EN CAJAMARCA - CANON DE YANACOCHA (US\$)	% DEL GASTO PER CÁPITA EN ESTADOS UNIDOS	% DEL GASTO PER CÁPITA EN ALEMANIA	% DEL GASTO PER CÁPITA EN JAPÓN	% DEL GASTO PER CÁPITA EN ESPAÑA
1996	1.055.217	430.865	1,1	0,04%	0,05%	0,08%	0,09%
1997	14.383.625	5.406.571	14,4	0,49%	0,61%	1,05%	1,12%
1998	30.338.888	10.369.343	27,7	0,94%	1,16%	2,02%	2,14%
1999	24.373.454	7.208.117	19,2	0,65%	0,81%	1,40%	1,49%
2000	23.966.248	6.870.614	18,3	0,62%	0,77%	1,34%	1,42%
2001	30.378.667	8.663.041	23,1	0,79%	0,97%	1,69%	1,79%
2002	30.203.369	8.589.021	22,9	0,78%	0,96%	1,67%	1,77%
2003	66.360.365	19.077.582	50,9	1,73%	2,14%	3,72%	3,94%
2004	182.022.852	53.331.683	142,2	4,84%	5,97%	10,39%	11,01%
2005	285.851.095	86.731.051	231,3	7,88%	9,72%	16,90%	17,90%
2006	355.432.127	108.567.377	289,5	9,86%	12,16%	21,15%	22,41%
2007	585.612.960	187.191.174	499,2	17,01%	20,97%	36,47%	38,64%
2008	183.348.633	62.686.503	167,2	5,69%	7,02%	12,21%	12,94%
2009	228.105.054	75.744.602	202,0	6,88%	8,49%	14,76%	15,64%
2010	411.689.577	145.725.112	388,6	13,24%	16,32%	28,39%	30,08%
2011	417.671.620	151.654.498	404,4	13,78%	16,99%	29,55%	31,31%
2012	512.000.000	194.117.113	517,6	17,63%	21,75%	37,82%	40,07%
2013	502.000.000	185.795.105	495,5	16,88%	20,81%	36,20%	38,35%
2014	351.470.803	123.827.456	330,2	11,25%	13,87%	24,12%	25,56%
2015	209.812.694	65.886.846	175,7	5,99%	7,38%	12,84%	13,60%
2016	216.889.850	64.262.487	171,4	5,84%	7,20%	12,52%	13,27%
1996-2016	4.662.967.098	1.572.136.159	199,6	6,80%	8,39%	14,58%	15,45%

Fuente: Datos Macro (<https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/educacion>) y Yanacocha.
Elaboración: CooperAcción.

Como se verá en el capítulo 3, el desarrollo de una región requiere de avances en varios factores estructurales, tales como infraestructura, educación y salud (tanto en cobertura como en calidad), institucionalidad, complejidad económica y productividad local, planificación, entre otros. Ciertamente, luego de diecisiete años de creado el mecanismo del canon y catorce años del mecanismo de regalías en el Perú, cabe evaluar si estos han permitido superar efectivamente las brechas de desarrollo que existen en las distintas regiones con presencia minera. Algunos analistas y políticos han propuesto que la utilización de estos recursos debería ampliarse a otros factores que favorecen el desarrollo y no solo a infraestructura, a la luz de los escasos avances en términos de desarrollo, como en el caso de Cajamarca.

c) Justicia fiscal

El cumplir con las normas y requisitos que establece la ley en materia tributaria debería ser una condición suficiente para referirnos a un estado de justicia fiscal. Sin embargo, el marco tributario relativo al sector minero y otros sectores en aspectos como el nivel de transparencia, la oportunidad de los aportes tributarios, la pertinencia de los beneficios tributarios y regímenes especiales, entre otros, están originando reiterados debates sobre si el diseño tributario en el Perú guarda un adecuado equilibrio entre las necesidades de desarrollo del país y de crecimiento de las empresas. A continuación, se presentan los principales debates sobre justicia fiscal relativos al sector minero en el Perú, tomando como referencia, entre otros, el caso de Las Bambas.

● Pago oportuno del impuesto a la renta

Como ya se mencionó en esta misma sección, uno de los reclamos sociales más recurrentes en el caso minero en el Perú es la ausencia de pago de IR durante los primeros años de operaciones de las empresas mineras. En el caso de Las Bambas, este empezaría a pagarse entre el 2019 y el 2020 si se mantienen los actuales niveles de precio del cobre.

La falta de pago de IR durante los primeros años de operaciones se explica por varios factores. Solo algunos de estos pueden ser rediseñados de tal forma que faciliten una reducción en el número de años de no pago de IR y permitir así una mayor aceptación social de esta actividad productiva, entre estos, se pueden modificar o eliminar los beneficios tributarios con los que cuenta el sector minero, entre los cuales, la depreciación acelerada es uno de los que mayor impacto tiene en la postergación del pago de IR. Otro factor que influye en la determinación de la renta es la evolución de los costos y gastos de las empresas. Con relación a este último punto, existe una importante limitación para identificar el cálculo que realizan las empresas para el pago de impuestos debido a la baja transparencia del sector minero, especialmente, en empresas que no hacen públicos sus estados financieros.

Sin embargo, también existen otros factores que influyen en la postergación del pago de IR y que o son exógenos o no son factibles de reformas. Al respecto, es poco probable que el no pago de IR durante los primeros años de operación pueda revertirse totalmente, ya que está influenciado por las normas de contabilidad vigentes, las cuales no son exclusivas del sector minero. Dentro de este marco, por ejemplo, la propia naturaleza de la inversión minera (con un alto componente de activos) tiene un efecto importante en la determinación del resultado contable y del IR del ejercicio, ya que todas las empresas deben reconocer un porcentaje de depreciación de sus activos (lo que se condice con las técnicas contables vigentes). Aparte, un factor exógeno es el nivel de precios de los minerales (no es controlado por la empresa), el cual influye en el nivel de ingresos y, por consiguiente, en la capacidad de compensar con mayor rapidez los gastos acumulados durante la etapa de inversión.

- **Transparencia tributaria y de costos**

En términos de justicia tributaria, es necesario alcanzar la máxima transparencia para la determinación de la renta de las empresas, sobre todo, a nivel de costos y gastos. Esto permitirá una fiscalización adecuada desde el gobierno nacional, gobiernos subnacionales y ciudadanía en general, y una legitimación de la actividad empresarial por el lado de la sociedad.

En el Perú, la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) ha servido para que las principales empresas extractivas (minería e hidrocarburos) decidan transparentar voluntariamente sus pagos tributarios y no tributarios⁴³, en especial el del IR, el cual está protegido por reserva tributaria⁴⁴. Sin embargo, no se accede aún a la información para identificar cómo se calcula la renta imponible de las empresas; es decir, ya sabemos cuánto paga un grupo importante de empresas, pero no sabemos si ello corresponde a lo que debería pagar.

Respecto a la fiscalización de los costos y gastos de las empresas, también es importante que el país avance en la implementación de una cláusula general antielusiva que permita combatir la planificación tributaria no justificada para la determinación del IR. Los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la mayor parte de países de América del Sur ya cuentan con una cláusula general

43 Uno de los retos del EITI gira en torno al carácter no obligatorio de la adhesión por parte de las empresas extractivas, lo que pone en riesgo los objetivos de la iniciativa. Un ejemplo clave es la ausencia de la compañía minera Chinalco (Toromocho) en los recientes reportes.

44 Algunos expertos señalan que no debería existir reserva tributaria para las actividades extractivas mineras, dado que estas empresas extraen recursos naturales que son propiedad del Estado.

antielusiva, porque las prácticas de elusión son cada vez más frecuentes en economías globalizadas⁴⁵.

● Beneficios tributarios

Una de las rutas para reducir esta volatilidad contributiva del sector minero (sin plantear nuevos impuestos) y avanzar en términos de justicia fiscal es que los contratos de estabilidad tributaria (CET), que firman el Estado y las empresas, solo incluyan el régimen general, sin estabilizar los beneficios tributarios. Por su naturaleza, estos beneficios son excepcionales y requieren evaluaciones periódicas. Por ejemplo, en el sector minero, Cerro Verde pudo extender varios beneficios tributarios que fueron eliminados en el 2000, pero que otras empresas sin CET no pudieron continuar. La exclusión de los beneficios tributarios en los CET no es un tema menor: una investigación reciente basada en datos de los MMM (del MEF) cifra en S/ 93.000 millones el gasto fiscal por beneficios tributarios entre el 2005 y el 2015, liderado por los sectores educación, agroexportación, finanzas, hidrocarburos y minería. El gasto fiscal es la pérdida en ingresos tributarios por otorgar beneficios tributarios (es decir, tratamientos preferenciales) a determinados sectores.

A partir de lo expuesto, una primera reflexión es hasta qué punto la funcionalidad de los contratos de garantías debe concentrarse en asegurar un régimen de estabilidad jurídica general (que incluya estabilidad tributaria —circunscrita al régimen general—, estabilidad cambiaria, de comercialización, entre otros) o en asegurar beneficios tributarios “incontrolables” en el futuro. Para varios especialistas, los contratos de garantías deberían generar condiciones de predictibilidad (o certeza) en los inversionistas, mas no avalar beneficios extraordinarios.

Como se ha mostrado en Flores (2017) —y también el gobierno nacional en diversas exposiciones—, el Perú cuenta con el nivel más bajo de costo de producción directo promedio por tonelada de cobre (*cash cost*) en comparación con los principales países productores cupríferos mundiales (ver cuadro 17). Al respecto, una correcta evaluación de los beneficios tributarios debería considerar la estructura de costos del sector en términos comparativos, así como el ciclo de precios de los minerales a largo plazo. De lo que se trata es de no poner en riesgo la sostenibilidad económica del sector, pero tampoco de debilitar al Estado de manera injustificada en términos de recaudación. Solo Cerro Verde, gracias al beneficio tributario de la depreciación acelerada, pudo reducir su base impositiva en US\$ 141 millones en el 2015, con lo cual tuvo un resultado incluso negativo para efectos del pago de IR ese año.

45 De acuerdo al Parlamento Europeo “la elusión fiscal supone usar instrumentos legales para pagar la menor cantidad de impuestos posible como, por ejemplo, transferir beneficios a un país donde los impuestos sean bajos o bien deducir pagos de intereses para préstamos con tasas de interés artificialmente elevadas” (ver <http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/economy/20150529STO61068/elusion-versus-evasion-de-impuestos-glosario-facil-sobre-fiscalidad>). Estos dos tipos de elusión descritos son comunes entre empresas vinculadas en dos países distintos.

CUADRO 17. ESTIMADOS DE PRODUCCIÓN Y COSTOS DE PRODUCCIÓN (CASH COST) DEL COBRE A NIVEL MUNDIAL

PAÍS	CASH COST	PRODUCCIÓN (MILES DE TM)	
	CTV US\$/LB.	2016	2017
Chile	144	5771	5949
Perú	116	2097	2352
China	155	1698	1715
Estados Unidos	172	1355	1362
Australia	150	944	926
R. D. del Congo	173	926	1000
Zambia	200	821	903
Resto		6205	6196

Fuente: Cochilco, Wood Mackenzie, MEF. Elaboración: CooperAcción.

Existen limitaciones y ventajas tributarias en el Perú para efecto de la determinación del IR, las cuales se basan en políticas de Estado y en decisiones legislativas. Entre estas, tenemos las de la actividad minera, cuya pertinencia en los términos expuestos debería ponerse a debate. Asimismo, es clave que las propuestas tributarias vengan acompañadas de mediciones cuantitativas de impacto ex ante y ex post, tanto a nivel de recaudación nacional como de efecto en el resultado de las empresas (lo que no es práctica habitual en el Perú).

● Devoluciones tributarias

Las devoluciones tributarias en el Perú han aumentado considerablemente en los últimos años⁴⁶. En el año 2017, alcanzaron la cifra récord de S/ 16.268 millones, lo que significa un incremento de casi el 60 % solo en el período 2014-2017. El sector minero abarca el 30 % del total de devoluciones, y entre el 2015 y el 2017, pasaron de S/ 2385 millones a S/ 6144 millones, lo que representa un incremento de casi un 40 %. Esta evolución de las devoluciones ha tenido un efecto negativo en la capacidad recaudatoria del Estado.

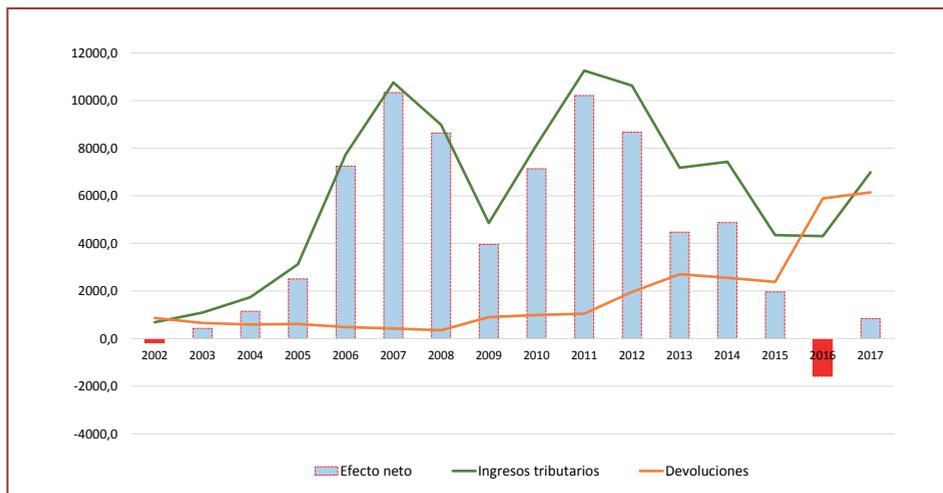
El principal tipo de devolución en el Perú es el saldo a favor del exportador, con casi 60 % del total de devoluciones, y su evolución está influida por los propios cambios en la actividad exportadora; es decir, un aumento en las exportaciones (incluido el sector minero) tendería a aumentar automáticamente este tipo de devoluciones. En la práctica, se ha observado que cuando las empresas exportadoras incrementan sus utilidades y, por lo tanto, aumenta el IR que deben pagar, aplican las devoluciones de

⁴⁶ En el Perú, destacan los siguientes tipos de devoluciones por orden de importancia: devoluciones por exportación; pagos indebidos o en exceso; recuperación anticipada de IGV; restitución arancelaria (*draw back*); régimen de percepciones y retenciones del IGV, y otros.

saldo a favor del exportador (devoluciones de impuesto general a las ventas —IGV— por compras⁴⁷) contra el pago de este impuesto, con lo cual disminuye el IR efectivamente pagado. Es el caso de las mineras, cuando las utilidades disminuyen y es menor el IR que deben pagar, optan por pedir que se les haga esta devolución de manera efectiva.

En el caso de las devoluciones tributarias al sector minero, en períodos de bajos precios de los minerales, la recaudación neta del sector minero ha llegado incluso a ser negativa tal como sucedió en el 2015 y en el 2002 (ver gráfico 21). Adicionalmente, en el 2017, las devoluciones que recibió el sector minero correspondieron al 88 % de su aporte tributario de ese año; es decir, su aporte neto fue de solo 12 % de lo que tributó (ver gráfico 22). Frente a esta situación, algunas propuestas han evaluado la posibilidad de revisar y/o limitar el poder discrecional que tienen las empresas para optar por el mecanismo de devoluciones. Por ejemplo, que bajo ningún concepto los aportes tributarios de los sectores sean negativos cuando se trate de devoluciones de saldo a favor del exportador y, que en su lugar, se establezca un mecanismo que permita diferir estas devoluciones hasta que el aporte vuelva a ser positivo⁴⁸.

GRÁFICO 21. INGRESOS TRIBUTARIOS Y DEVOLUCIONES AL SECTOR MINERO, 2002-2017 (EN MILLONES DE SOLES)

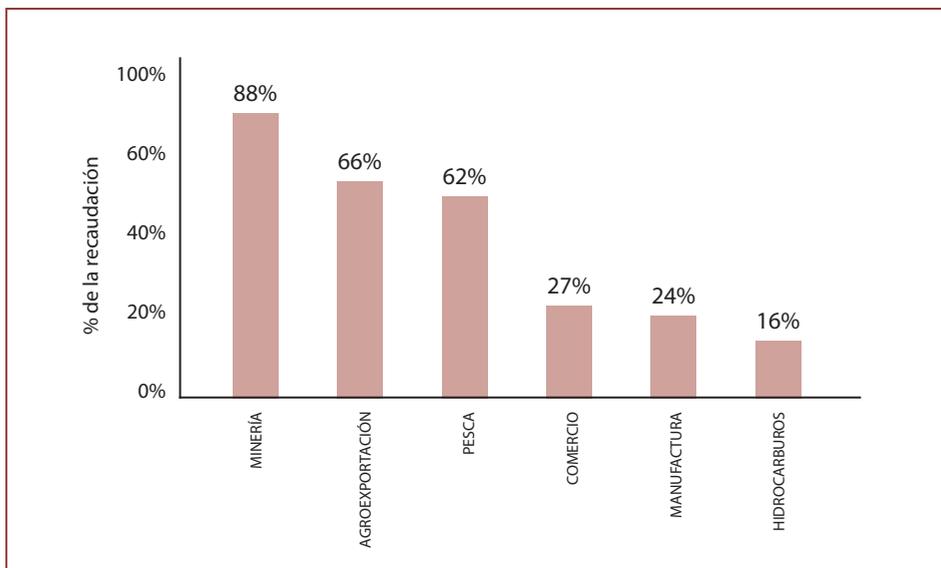


Fuente: Sunat. Elaboración: CooperAcción.

47 El saldo a favor del exportador está regido por la Ley del Impuesto General a las Ventas, la cual señala en su artículo 34: “El monto del Impuesto que hubiere sido consignado en los comprobantes de pago correspondientes a las adquisiciones de bienes, servicios, contratos de construcción y las pólizas de importación, dará derecho a un saldo a favor del exportador conforme lo disponga el Reglamento”.

48 En el caso de empresas extractivas, a nivel de regiones, se critica que parte del saldo a favor del exportador (IGV) pueda ser compensado como pago a cuenta del IR, ya que ello reduce la transferencia de canon. Asimismo, cuando la devolución tributaria es mayor que el aporte tributario de una empresa se afecta, incluso, el presupuesto público potencial de aquellas regiones donde no se realiza la actividad extractiva.

GRÁFICO 22. DEVOLUCIONES PERCIBIDAS RESPECTO A TRIBUTOS PAGADOS EN EL AÑO 2017



Fuente: Sunat. Elaboración: Grupo de Justicia Fiscal.

d) Calidad del gasto e inversión pública

La calidad del gasto e inversión pública en términos de mejora de indicadores de desarrollo sigue siendo uno de los principales retos a nivel de los gobiernos locales y regionales para poder aprovechar efectivamente los recursos que provienen del canon y de las regalías.

En este campo, uno de los retos centrales es avanzar en la lucha contra la corrupción, la cual origina una perforación de los recursos públicos. En el caso de Cotabambas, durante los últimos años, se han producido varios casos de corrupción de extrema gravedad por parte de alcaldes locales y funcionarios públicos. A la fecha, ello ha originado un pedido de prisión preventiva de dieciocho meses tanto para el anterior (2011-2014) como para el actual (2015-2018) alcalde de Challhuahuacho.

Actualmente, la población y organizaciones sociales de Cotabambas también miran con preocupación la llegada de adjudicatarios externos para las obras públicas que financian los municipios con los nuevos recursos fiscales de la minería. La población viene denunciando la ausencia de una adecuada fiscalización de estas adjudicaciones, así como la falta de verificación de los estándares de calidad —según expedientes— de las obras concluidas. Estos temores se producen en el marco de la proliferación en todo el país de redes locales de corrupción y estructuras organizativas ilegales. Este tipo de hechos, en general, tienen implicancia tanto en la disponibilidad de recursos públicos como en la calidad del gasto.

Finalmente, otro aspecto que limita el impacto del gasto e inversión para el desarrollo es la ausencia de planes de desarrollo de los gobiernos locales y regionales, elaborados con altos estándares técnicos (en cuanto al carácter temático y metodológico) y participativos (que reúna las distintas visiones de desarrollo de la población). Experiencias como la de Cajamarca señalan la necesidad de una planificación del desarrollo partiendo de distintos factores estructurales (educación, salud e infraestructura, complejidad económica y productividad, e institucionalidad).

2.2 Canales generales del aporte económico directo de Las Bambas a nivel regional y local

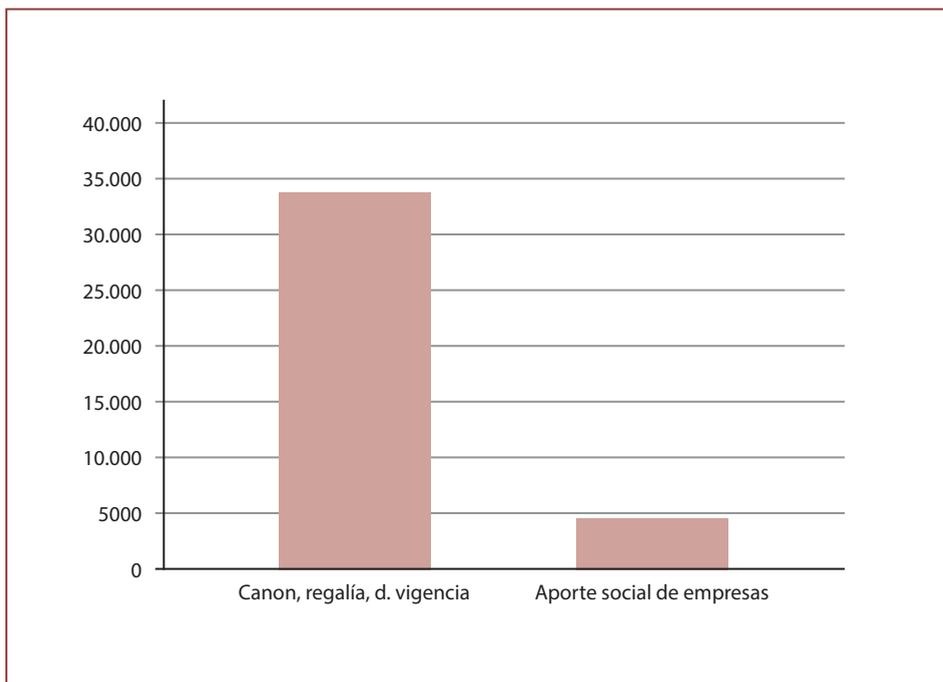
El aporte económico directo de la minería a nivel regional y local se da en tres áreas: a) generación de empleo directo, b) aportes tributarios y no tributarios del sector minero (tales como canon y regalías), y c) aportes sociales voluntarios o contractuales de las empresas.

Con respecto al primer tipo de estos aportes directos, a nivel nacional, la minería genera de manera directa alrededor de 200.000 empleos (hasta febrero del 2018), que constituye un 1,2 % de la Población Económicamente Activa (PEA) del país⁴⁹. Como se señaló, una característica de la demanda de trabajo en el sector minero es que durante la etapa de operaciones se emplea preferentemente mano de obra calificada, mientras que durante la etapa de construcción de la mina aumenta la contratación de mano de obra no calificada.

En cuanto al segundo y tercer tipo de aporte directo, una reciente investigación del Banco Mundial (2015) en el Perú determinó que entre el 2007 y el 2013, los pagos de canon, regalías y derechos de vigencia (aportes tributarios y no tributarios) alcanzaron S/ 33.804 millones a nivel nacional, mientras los aportes sociales voluntarios o contractuales de las empresas mineras sumaron S/ 4749 millones durante el mismo período (ver gráfico 23). Es decir, durante el 2007 y el 2013, los aportes tributarios y no tributarios del sector minero dirigidos al ámbito local fueron 6,5 veces más grandes que los aportes sociales directos —voluntarios o contractuales— de las empresas⁵⁰, lo que indica una relevancia bastante más alta de los primeros.

49 La PEA peruana se estima aproximadamente en 17 millones de personas.

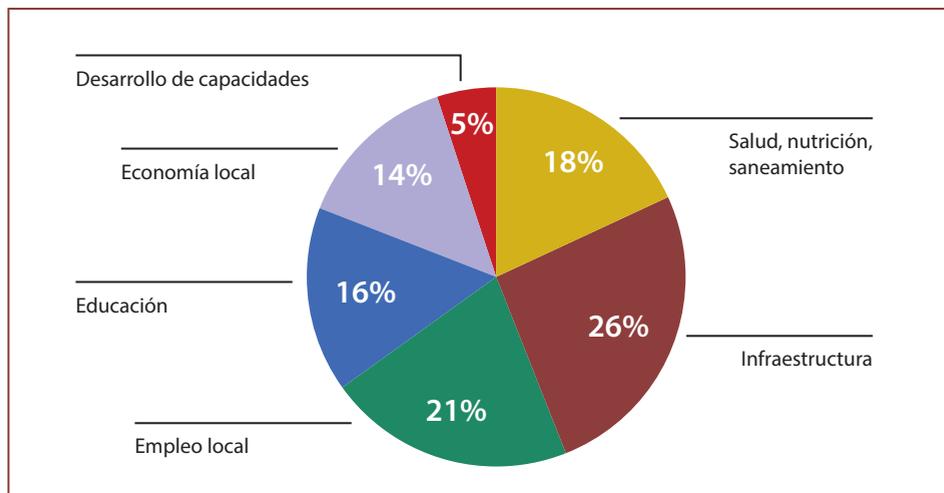
50 Uno de los aportes sociales voluntarios que realizaron las empresas del sector minero en el Perú fue el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP). Este operó entre el 2006 y 2011, y comprometía un porcentaje fijo de las utilidades de las empresas por un monto de S/ 2500 millones en total durante los cinco años que existió. El PMSP surge como una contrapropuesta del sector minero peruano al planteamiento de crear un impuesto a las sobreganancias en pleno *boom* de precios de los minerales.

GRÁFICO 23. PAGO POR CANON, REGALÍAS Y DERECHOS DE VIGENCIA VS APORTE SOCIAL DE EMPRESAS, 2007-2013 (MILLONES DE SOLES)

Fuente: Minem y Banco Mundial (2015). Elaboración: CooperAcción.

Respecto a los aportes sociales directos —voluntarios o contractuales— de las empresas, uno de los mecanismos más frecuentes son los derechos de exploración y explotación, de los cuales nacen compromisos sociales que toman la forma de fideicomisos o fondos sociales. Estos son compromisos contractuales que asume la empresa al momento de adjudicarse el proyecto minero. Inicialmente, eran manejados por consejos de administración en los que participaban de manera mixta diversos actores locales; posteriormente, el gobierno nacional cambió la normativa que los regulaba y primó el esquema de fondos sociales administrados por asociaciones civiles, impulsadas por las mismas empresas mineras. Otro tipo de compromisos contractuales son los que nacen mediante la firma de convenios marco entre los actores locales (municipios y organizaciones sociales) y la empresa. Estos convenios adquieren diversas formas, tales como convenios sobre proyectos específicos o fondos sociales anuales sobre la base de un porcentaje de las utilidades antes de impuestos, un porcentaje de los ingresos brutos o un monto fijo anual. Entre el 2007 y 2013, los aportes sociales directos de las empresas mineras fueron invertidos en los rubros mostrados en el siguiente gráfico.

GRÁFICO 24. DESTINO DE APORTES SOCIALES DE EMPRESAS POR TIPO DE PROYECTOS



Fuente: Banco Mundial (2015).

En las secciones iniciales de este capítulo, se han presentado los principales tipo de aportes económicos de Las Bambas en el ámbito local, tomando en consideración la magnitud del aporte económico. Sin embargo, para una mirada más amplia de los aportes económicos y sociales directos de Las Bambas, se presentan a continuación también aquellos de menor envergadura.

En el caso de Las Bambas, los aportes económicos y sociales locales directos han tenido diversos canales y pueden ser agrupados entre aquellos originados durante la fase preoperativa y la fase operativa de la mina (ver cuadro 18).

CUADRO 18. TIPOS DE APORTE ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS BAMBAS EN EL ÁMBITO LOCAL, SEGÚN FASE PREOPERATIVA Y OPERATIVA

<p>APORTE ECONÓMICO Y SOCIAL LOCAL DIRECTO: FASE PREOPERATIVA (HASTA EL 2015)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alta demanda de empleo y servicios durante la fase de construcción (pico) • Fosbam
<p>APORTE ECONÓMICO Y SOCIAL LOCAL DIRECTO: FASE OPERATIVA (A PARTIR DEL 2016)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aporte tributario: canon (a partir del 2020 o del 2019) • Aporte tributario: regalías contractuales (3% sobre ventas, a partir del 2016) • Plan de Desarrollo de la provincia de Cotabambas y el distrito de Grau en la provincia de Progreso • Responsabilidad social empresarial de Las Bambas

Elaboración: CooperAcción.

● **Aporte económico y social local directo: fase preoperativa (hasta el 2015)**

En la fase preoperativa, específicamente durante la etapa de construcción de la mina, el alto componente de las inversiones de Las Bambas generó un impacto directo alto

en la contratación de mano de obra local no calificada y en la dinamización de sectores económicos locales, sobre todo, en el rubro servicios para atender a las 18.000 personas que trabajaron en la construcción. Aunque de menor tamaño e impacto, otro aporte económico y social de Las Bambas durante la fase preoperativa se produjo mediante el Fondo Social de Las Bambas, fondo que nació luego de concluir el proceso de licitación del proyecto Las Bambas, el 31 de agosto del 2004, en el que resultó ganadora la empresa Xstrata AG Suiza, que ofreció US\$ 121 millones. El contrato incluía un aporte social de US\$ 91 millones, que contemplaba un desembolso del 50 % a la firma del contrato; este monto sería manejado a través de un fondo de fideicomiso⁵¹. Para su administración, se creó el 14 de octubre del 2004 un consejo ejecutivo conformado por los gobiernos locales de las provincias de Cotabambas y Grau, Proinversión y la empresa Xstrata Perú: este consejo tenía como función que los citados recursos se destinaran adecuadamente a proyectos de desarrollo sostenible en la zona de influencia. El paso del fondo de fideicomiso al Fondo Social Las Bambas (Fosbam) se produjo a comienzos del 2009. El Fosbam, por su parte, no estuvo ajeno a tensiones respecto a la administración del dinero, en especial, sobre la priorización de proyectos y la efectiva participación de autoridades y comunidades en dichas decisiones.

Durante la Mesa de Diálogo de la Provincia de Cotabambas, en el 2016, la empresa Las Bambas informó que la mayor parte del Fosbam ya había sido ejecutado. Debido a que la implementación del Fosbam se produjo en el transcurso de más diez años, la dimensión de este fondo social en términos anuales resulta no significativa en comparación con los aportes expuestos en las secciones iniciales. No se conoce si Las Bambas o el Estado peruano han realizado un estudio de evaluación del impacto económico y social de los proyectos ejecutados con el Fosbam⁵².

- **Aporte económico y social local directo: fase operativa (a partir del 2016)**

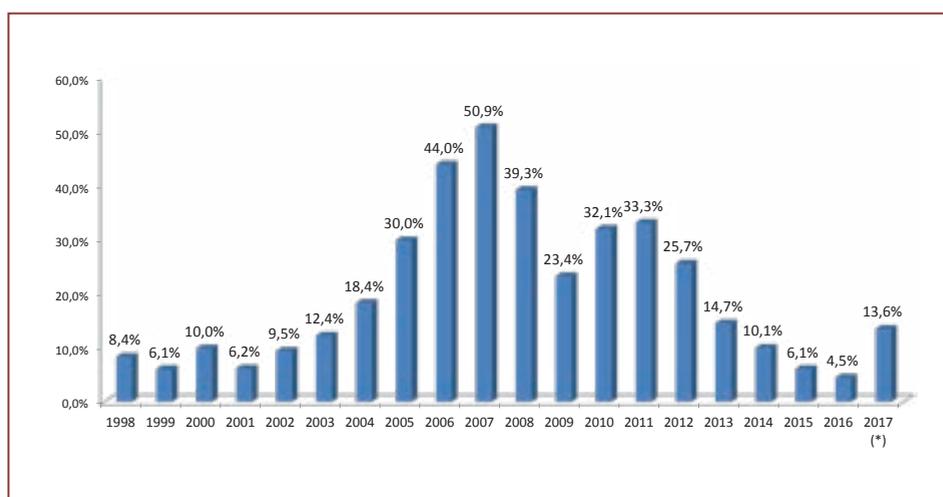
Durante la fase operativa de la mina, los recursos fiscales (tributarios y no tributarios) son los que tienen mayor impacto como aporte económico y social a nivel local. Desde el 2016, los gobiernos distritales y provincial de Cotabambas vienen recibiendo transferencias de regalías y desde el 2019, o el 2020, empezarían a recibir canon como consecuencia del inicio de pago del IR por parte de la empresa. En un contexto de precios altos (equivalente al superciclo de precios), ambos recursos podrían llegar a alrededor de US\$ 380 millones anuales, distribuidos en los gobiernos locales y regional de Apurímac, y en un contexto de precios bajos (equivalente al del 2016), llegaría a US\$ 135 millones anuales aproximadamente.

51 Este monto debía ser incrementado en US\$ 13,5 millones cuando se ejerciera el derecho de transferencia, luego de concluidas las etapas de exploración y de inicio de explotación.

52 Al respecto, en la página web del Fosbam no se presenta la totalidad de proyectos ejecutados con dicho fondo.

No obstante, a nivel nacional, regional y local, como se mencionó en las últimas secciones, uno de los grandes retos del aporte tributario y no tributario minero es cómo puede atenuarse su volatilidad en el tiempo. De hecho, en el siguiente gráfico se observa que el impuesto general a la renta de tercera categoría del sector minero (del cual se desprende el canon), luego de representar en el 2007 algo más del 50 % del total recaudado por el gobierno nacional, alcanzó en el 2016 solo el 4,5 % de lo recaudado por este concepto: el nivel más bajo de las dos últimas décadas. Apurímac no es ni será ajena a esta volatilidad de los recursos fiscales provenientes de la minería.

GRÁFICO 25. PARTICIPACIÓN DE LA MINERÍA EN EL IMPUESTO A LA RENTA (1998-2017)



Fuente: Sunat. Elaboración: CooperAcción.

(*) A diciembre 2017.

Asimismo, la creación directa de empleo local de Las Bambas durante la fase operativa es bastante menor en comparación con la fase preoperativa, especialmente respecto a la etapa de construcción de la mina, del 2012 al 2015, momento en el cual hubo la mayor utilización de mano de obra no calificada de la misma provincia de Cotabambas. A pesar de esta disminución, desde finales del 2017, se observa un repunte del sector construcción en Apurímac a partir del mayor gasto público proveniente de los recursos de regalías y préstamos por adelanto de canon, lo que debería incidir en una mayor contratación temporal de mano de obra local no calificada.

Un siguiente componente de aporte económico y social durante la fase operativa de Las Bambas es el "Plan de Desarrollo de la provincia de Cotabambas y distrito de Progreso de la provincia de Grau", el cual fue elaborado por el gobierno nacional y anunciado en diciembre del 2016. Este plan incluye proyectos por S/ 2055 millones (158 proyectos), cuya inversión es compartida por el gobierno nacional (S/ 865 millones),

el Gobierno Regional de Apurímac (S/ 30 millones), los municipios de Cotabambas (S/ 560 millones) y la empresa Las Bambas (S/ 850 millones). Los proyectos priorizados se implementarían en un horizonte temporal de corto y mediano plazo entre los años 2017 y 2021.

Un aspecto central que generó críticas en la elaboración del “Plan de Desarrollo de la provincia de Cotabambas y distrito de Progreso de la provincia de Grau” es que no formó parte de un proceso participativo y estratégico, por ejemplo, que incluyera e integrara las distintas visiones de desarrollo de la población en los territorios. A diferencia de las metodologías de planificación para planes de desarrollo concertado, este plan se anunció y aprobó en solo dos meses, y consistió en un listado de obras propuesto por los alcaldes locales y el gobierno nacional, sin un carácter estratégico integral. Este listado fue agrupado por el gobierno nacional —bajo el formato de plan— y presentado así a la provincia.

Además, este último plan de desarrollo nació como reacción a los sucesivos estallidos sociales ocurridos en Cotabambas entre el 2015 y el 2016, y va en la línea de la política de adelanto social en zonas mineras, promovida por el actual gobierno. Lo cierto es que ha habido compromisos previos de inversiones públicas en la Mesa de Desarrollo de la Provincia de Cotabambas del 2012-2013, la Mesa de Desarrollo del Distrito de Challhuahuacho, así como en los talleres de planificación con alcaldes en el 2015, sin que se haya cumplido con varios de los acuerdos; por ello, cumplir con los plazos de ejecución programados en el nuevo plan de desarrollo resulta crucial para recuperar la confianza de la población. Al respecto, uno de los cuestionamientos cuando se inician nuevos procesos de negociación frente a conflictos sociales es que el gobierno nacional, comúnmente, retoma iniciativas de obras previamente comprometidas en anteriores espacios de diálogo (“promesas anteriores”) y que aún no han sido ejecutadas, es decir, solo de forma parcial se incorporan nuevos compromisos⁵³.

Asimismo, en la esfera pública, no se tiene claridad sobre las fuentes de financiamiento de este “Plan de Desarrollo de la provincia de Cotabambas y distrito de Progreso de la provincia de Grau”. Por ejemplo, si es que los recursos comprometidos por los municipios de Cotabambas y el Gobierno Regional de Apurímac al plan corresponden a la modalidad de adelanto de canon, la cual se viene aplicando desde los últimos años e implica únicamente el adelanto de transferencias de futuros tributos a estos gobiernos subnacionales (y no recursos adicionales desde el gobierno nacional). Por su parte, en el caso de Las Bambas, no se tiene certeza si utilizará la modalidad de adelanto de pago de tributos conocida como “obras por impuestos”, bajo la cual, las empresas pueden ejecutar obras públicas en una localidad de manera directa con cargo

53 En el caso de los S/ 850 millones de aporte por parte de Las Bambas, en el plan de desarrollo, sí se especifica que S/ 250 millones son recursos previamente comprometidos.

a una deducción en el futuro pago de IR. En este contexto, no existe claridad en qué magnitud los recursos destinados para el citado plan de desarrollo implican recursos fiscales adicionales y no el anticipo de futuros recursos determinados a la provincia de Cotabambas y a la región Apurímac por concepto de canon (la estructuración de un Plan de desarrollo bajo estas condiciones requeriría de consensos más amplios entre los actores locales).

Un siguiente canal de aporte económico y social directo de Las Bambas durante la fase operativa son los recursos que invierte en acciones de responsabilidad social empresarial, y aunque su identificación no comprende parte de esta investigación, como se señaló al inicio de esta sección, dentro del sector minero en el Perú, este tipo de aportes suele ser bastante inferior en comparación con los recursos tributarios y no tributarios generados por las mismas empresas.

2.3 Externalidades económicas y sociales positivas y negativas

Para conocer el aporte económico y social real de cualquier empresa, además de los aportes directos, se tiene que identificar y valorizar las externalidades positivas y negativas que esta misma empresa genera. En el caso de la minería, las externalidades que produce se observan en ámbitos económicos, ambientales, sociales, políticos y culturales. Un análisis integral de los aportes e impactos (tanto directos como indirectos de Las Bambas) debería incluir todos estos espectros; sin embargo, dicha aproximación metodológica sobrepasa la naturaleza de esta investigación. No obstante, a continuación, se ejemplifican algunas externalidades económicas y sociales positivas y negativas de la minería, en algunos casos, referido al caso de Las Bambas

En cuanto a las externalidades económicas y sociales positivas de la minería, algunos estudios destacan los siguientes: 1) aprovechamiento local de la infraestructura construida para la operación minera, 2) aprovechamiento local de la información producida para la operación minera e intercambio de conocimientos, y 3) integración con otros sectores productivos locales (o nacionales).

- Respecto a la infraestructura minera que puede ser aprovechada por la población local, se destacan las plantas de generación eléctrica, infraestructura de transporte, servicios sanitarios, entre otros. Si bien este tipo de inversiones tiene un potencial de uso por parte de la población local, en muchos casos, las inversiones no han sido diseñadas e implementadas según una estrategia de desarrollo local, sino de acuerdo con las necesidades operativas de la empresa, con lo cual, su impacto económico en las personas que habitan estos territorios se reduce. En estos casos, se requiere de inversiones complementarias que se articulen a

una estrategia de desarrollo de las propias poblaciones locales. Por ejemplo, en territorios como Apurímac, además de las carreteras principales para el transporte minero, se necesita construir carreteras que se articulen a las zonas de producción agropecuaria dentro de las propias comunidades, lo cual produciría un importante impacto en la generación de ingresos.

En el Perú, la infraestructura pública que utiliza intensivamente el sector minero, en varios casos, es construida y financiada de manera compartida o de manera íntegra por el Estado, lo cual viene generando críticas, ya que el Estado podría optimizar sus recursos económicos y utilizarlos para otros fines con mayor impacto social. Por ejemplo, la pavimentación de la carretera que utiliza Las Bambas para el transporte de minerales tiene un financiamiento compartido entre el Estado y la empresa, y aunque se trata de una carretera pública, en la práctica, la mayor parte del flujo de vehículos que la utilizan corresponde a Las Bambas. Cuando existe una distorsión costo-beneficio en la asignación del presupuesto público o la inversión no es privada, la construcción de infraestructura no puede ser catalogada como una externalidad positiva de la empresa minera.

- En cuanto al intercambio de información y conocimientos que desarrolla la empresa, existen potencialidades de cooperación con los actores locales. Por ejemplo, una de las áreas en que se podría avanzar de forma importante en términos de sostenibilidad es a partir del intercambio de información hidrológica y de niveles de consumo de agua en los territorios donde opera la empresa. Este tipo de información debería ser provista por el Estado, específicamente, por la Autoridad Nacional y Autoridades Locales del Agua; sin embargo, la debilidad institucional de estas entidades (por ejemplo, en la falta de estaciones de monitoreo permanente) origina que no exista información hidrológica en muchos territorios. En este contexto, los equipos técnicos e instalaciones con los que cuentan las empresas mineras, tales como los puntos de monitoreo ambiental, podrían ayudar a producir y compartir información clave para los actores locales con relación al uso sostenible del recurso hídrico.
- En cuanto a la integración de la minería con otros sectores productivos a nivel local, en las secciones anteriores, se ha podido explicar cómo esta se produce de manera intensiva en la etapa de construcción de la mina, principalmente, debido a la provisión de servicios como alimentación, hospedajes, lavanderías y transporte. Sin embargo, en la etapa de operación minera, a pesar del importante tamaño de las unidades mineras en el país, la integración productiva con otros sectores económicos locales es débil en muchos casos.

A nivel internacional, Australia y Suecia son los dos países que han logrado integrar más efectivamente dentro de su matriz productiva a sus sectores extractivos con proveedores tecnológicos de alta complejidad domésticos. En varios casos, su éxito

ha estado vinculado a la internacionalización de las empresas extractivas de estos países, las cuales trasladan consigo a sus principales proveedores. Por el contrario, países como Chile, Perú o México, en América Latina, se encuentran bastante rezagados en términos de provisión doméstica y/o exportación de tecnologías para la actividad minera. La creación de clústers de proveedores tecnológicos para la minería podría ser una ruta para multiplicar el impacto económico de esta actividad; sin embargo, es poco probable que este tipo de clústers pueda desarrollarse en territorios locales rurales, donde los niveles de educación formal e infraestructura logística, en promedio, son bajos, tal como sucede en la mayoría de países de la región. Este último sería el caso de la provincia de Cotabambas, en la región Apurímac (en donde opera Las Bambas), un territorio eminentemente rural y habitado por comunidades. De este modo, los clústers tecnológicos y de servicios especializados para la minería en países como el Perú tenderían a ubicarse en ciudades con mayores niveles de desarrollo humano e infraestructura, tales como Arequipa, y no en la mayoría de ámbitos en donde típicamente opera la minería.

Las externalidades económicas y sociales negativas de la minería son variadas y cada operación tiene además particularidades propias. A partir del caso de Las Bambas, se muestran a continuación algunas afectaciones y riesgos identificados para Cotabambas según el concepto externalidad.

- Una externalidad negativa bastante recurrente es el efecto inflación o de subida de precios que se produce en zonas donde se desarrollan los proyectos mineros. Este incremento de los precios afecta principalmente la capacidad de consumo de la población que no se ha logrado integrar directa o indirectamente a los eslabonamientos productivos y de servicios que requiere la actividad minera. Este incremento de precios se produce, por ejemplo, con los alimentos (cuya adquisición pasa por transacciones monetarias) y de determinados servicios como el transporte. En general, la mayoría de la población mantiene ingresos bajos al tratarse de contextos rurales con bajos niveles de desarrollo humano y baja productividad. Como se ha mostrado en las secciones previas, el concatenamiento con otros sectores productivos locales, así como la mayor contratación de mano de obra local en el caso de Las Bambas —y de la minería en general— se produce de manera más intensiva durante la etapa de construcción de la mina; sin embargo, durante la etapa de operación (que para Las Bambas se calcula en dieciocho años), los concatenamientos directos con otros sectores económicos locales son bastante menores.
- Un fenómeno económico observado en la provincia de Cotabambas y otras localidades del corredor minero del sur andino es el sobreendeudamiento financiero. Especialmente, al iniciar la etapa de construcción de una nueva mina, surgen diversos emprendimientos locales de servicios, como hospedajes,

restaurantes, lavanderías, transporte, etc., los cuales son financiados, entre otros, por microfinancieras. En entrevistas realizadas en el 2015 con entidades financieras que trabajan en la zona, se pudo verificar que con el acercamiento al fin de la etapa de construcción de Las Bambas, se producía una menor demanda por servicios, lo que empezaba a afectar de manera drástica la cadena de pagos de estos préstamos; asimismo, se ponía en riesgo la propiedad de los activos de los prestatarios ante situaciones de quiebra del negocio o embargo por falta de pago. Este tipo de situaciones refleja la poca información del lado de los actores locales privados con relación al ciclo económico de un proyecto minero, lo que origina una falta de planificación y racionalidad de estos actores al momento de tomar decisiones de negocio frente al nuevo emprendimiento minero.

- La llegada de Las Bambas ha originado un aumento de los recursos fiscales hacia la provincia y distritos de Cotabambas, especialmente Challhuahuacho. A la fecha, estos recursos fiscales se vienen canalizando mediante préstamos por adelanto de canon y pago de regalías. Sin embargo, estos mayores recursos también han sido perforados por la corrupción de autoridades y funcionarios de municipios locales. Los casos más graves han sido la acusación contra el depuesto alcalde provincial de Cotabambas, a quien se le atribuye el haberse apropiado de más de S/ 10 millones en su anterior gestión, como al alcalde del distrito de Challhuahuacho (2011-2014), y la acusación de la Fiscalía Contra el Crimen Organizado y el Tercer Juzgado de Investigación Preparatoria de Abancay, que intervinieron en octubre del 2017 las oficinas del municipio de Challhuahuacho, ya que según la citada fiscalía se habría desviado S/ 84 millones desde la oficina de contabilidad en el 2015 y el 2016. Posteriormente, a comienzos del 2018, la citada fiscalía ordenó doce meses de prisión preventiva contra el alcalde de Challhuahuacho. Estos hechos resaltan la necesidad de implementar anticipadamente políticas públicas que fortalezcan la institucionalidad local y la fiscalización de la gestión pública tanto desde las instituciones competentes como desde la ciudadanía.
- Otra externalidad negativa en términos económicos y sociales producida con la llegada de la actividad minera a un territorio es el potencial incremento en la desigualdad de ingresos de su población. Esto puede ocurrir mediante varios canales. Por un lado, a partir de las compras de tierras y compensaciones sociales que hace la empresa a comunidades específicas en donde se encuentran ubicados los yacimientos e instalaciones de la mina. En cuanto a Las Bambas, la empresa ha dado especial atención a la comunidad de Fuerabamba, la cual ha conseguido una compensación considerable por la venta de sus tierras, así como otros recursos económicos y servicios sociales debido al proceso de reasentamiento. De esta forma, se han acentuado claramente las asimetrías económicas respecto al resto de comunidades del propio distrito de Challhuahuacho y la provincia de Cotabambas, las que, en su mayor parte, continúan en una situación de pobreza y pobreza

extrema. La asimetría en los ingresos también se evidencia entre la población que se ha logrado integrar directa o indirectamente a los eslabonamientos productivos y de servicios que requiere la actividad minera y aquella población que no ha logrado integrarse dentro de la provincia de Cotabambas.

Por último, un tercer canal de asimetrías de ingresos y posibilidades de desarrollo entre territorios es el actual mecanismo de distribución de canon y regalías mineras, el cual concentra estas transferencias en el distrito donde se produce la explotación minera. De este modo, del total de recursos fiscales que recibe la región Apurímac por estos conceptos, alrededor del 25 % está concentrado en el distrito de Challahuahuacho, mientras que un 20 % se distribuye en el resto de los cinco distritos de la provincia de Cotabambas. A pesar de la cercanía geográfica de estas jurisdicciones, las asimetrías de ingresos y activos económicos entre poblaciones se acrecientan con los años a causa de la minería (tal como ha sucedido en otras partes del país) debido a este sistema de transferencias de recursos fiscales. Al comenzar la etapa de construcción de Las Bambas, Apurímac era una de las regiones más desiguales del Perú de acuerdo al coeficiente de Gini (ver cuadro 19).

CUADRO 19. RANKING DE DESIGUALDAD REGIONAL (2004-2012)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1	Madre de Dios	Callao	Callao	Tumbes	Tumbes	Madre de Dios	Callao	Callao	Ucayali
2	Callao	Tumbes	Tumbes	Callao	Callao	Tumbes	Ica	Ica	Ica
3	Tumbes	Madre de Dios	Ica	Madre de Dios	Ica	Ica	Tumbes	Tumbes	Callao
4	Ica	Ica	Madre de Dios	Ica	Madre de Dios	Callao	Madre de Dios	Ucayali	Tumbes
5	Lambayeque	Lima	Tacna	Tacna	Lima	Ucayali	Ucayali	Madre de Dios	Madre de Dios
6	Loreto	Arequipa	Arequipa	Lima	Lambayeque	Lambayeque	Lambayeque	Lambayeque	Tacna
7	Piura	Loreto	Junín	Ucayali	Ucayali	Tacna	Tacna	Lima	Lambayeque
8	Arequipa	Lambayeque	Lambayeque	Lambayeque	San Martín	Lima	Lima	Arequipa	Lima
9	Junín	Pasco	Amazonas	Amazonas	Tacna	Áncash	Pasco	San Martín	Arequipa
10	Tacna	Piura	Piura	San Martín	Piura	Junín	Junín	Tacna	Pasco
11	Lima	San Martín	Lima	Pasco	Junín	San Martín	Áncash	Piura	San Martín
12	Ucayali	Junín	Ucayali	Junín	Arequipa	Moquegua	Arequipa	Moquegua	Huancavelica
13	San Martín	Amazonas	Loreto	Loreto	Moquegua	Piura	Huancavelica	Junín	Amazonas
14	Moquegua	Tacna	San Martín	Arequipa	Pasco	Arequipa	Piura	Amazonas	Cusco
15	Cajamarca	Ucayali	La Libertad	Piura	Áncash	Pasco	Amazonas	Pasco	Moquegua
16	Huancavelica	Huancavelica	Pasco	Moquegua	Loreto	La Libertad	Moquegua	Huancavelica	Loreto
17	Áncash	Áncash	Ayacucho	Áncash	Amazonas	Amazonas	San Martín	Cusco	Junín
18	Pasco	Moquegua	Cajamarca	Apurímac	Ayacucho	Apurímac	La Libertad	Loreto	Piura
19	Amazonas	Cajamarca	Áncash	Cajamarca	La Libertad	Ayacucho	Loreto	La Libertad	Áncash
20	Huánuco	La Libertad	Moquegua	Ayacucho	Puno	Huánuco	Ayacucho	Áncash	La Libertad
21	Ayacucho	Ayacucho	Huancavelica	Puno	Cajamarca	Puno	Puno	Ayacucho	Cajamarca
22	La Libertad	Cusco	Cusco	Huánuco	Huánuco	Huancavelica	Apurímac	Huánuco	Apurímac
23	Cusco	Huánuco	Puno	Huancavelica	Huancavelica	Loreto	Cusco	Cajamarca	Puno
24	Puno	Apurímac	Huánuco	La Libertad	Apurímac	Cusco	Huánuco	Puno	Ayacucho
25	Apurímac	Puno	Apurímac	Cusco	Cusco	Cajamarca	Cajamarca	Apurímac	Huánuco

	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5	Grupo 6
Coefficiente de Gini	[0.28 - 0.29]	[0.29 - 0.33]	[0.33 - 0.37]	[0.37 - 0.39]	[0.39 - 0.42]	[0.42 - 0.45]

Fuente: INEI-ENAO, Casas y Málaga (2013).

- Con el importante crecimiento económico local ocurrido durante la etapa de construcción de la mina (del 2012 al 2015), se produjo en paralelo un crecimiento poblacional y urbanístico exponencial y no planificado (extremadamente “desordenado”) del otrora pueblo de Challhuahuacho, ahora convertido en una ciudad, ubicada junto a la zona de explotación de Las Bambas. Frente a este contexto de crecimiento urbanístico, el gobierno local de Challhuahuacho no ha tenido la preparación adecuada ni los recursos presupuestarios para prever y atender anticipadamente una política de saneamiento básico y tratamiento de aguas de la ciudad, lo que pone en riesgo la salud humana y genera una contaminación permanente de las fuentes de agua. En el 2017, luego de dos años de iniciada la operación de la mina, las iniciativas de apoyo del gobierno nacional y de la empresa para resolver directa y/o indirectamente esta problemática no han tenido la efectividad esperada.
- La llegada de Las Bambas ha incrementado los flujos de dinero disponible en determinados sectores de la población en Cotabambas (especialmente, en Challhuahuacho), sobre todo, en aquella que ha podido articularse a los concatenamientos productivos y de servicios con la minería. En paralelo, la población hace referencia a un aumento sistemático de la criminalidad en esta zona del país. De hecho, se han reportado reiterados casos de asaltos en las vías que conectan la provincia, como el ocurrido en marzo del 2015, en el que fue asesinado el entrante acalde del distrito de Mara (provincia de Cotabambas), quien fue interceptado por un grupo de delincuentes cuando retornaba de la ciudad de Cusco⁵⁴; igualmente, en diciembre del 2017, un grupo de delincuentes robó S/ 200.000 a un empresario en una entidad bancaria de Challhuahuacho, lo que motivó una reacción violenta de la población local contra los perpetradores de este delito. Este tipo de hechos viene generando gran indignación en la población de Cotabambas.

Como se mencionó al inicio de esta sección, son distintos los ámbitos en los cuales la minería genera externalidades negativas. Y aunque estas no son desarrolladas en este documento, de cara a una expansión constante de la minería, es importante destacar la necesidad de que en el Perú se avance en el fortalecimiento de la institucionalidad ambiental, así como en la transparencia y coherencia de los instrumentos ambientales utilizados. El tema ambiental en el sector minero es uno de los que genera mayor atención y preocupación entre las poblaciones adyacentes a operaciones mineras.

En Las Bambas, por ejemplo, la tercera propuesta de modificación de su estudio de impacto ambiental (EIA), del 2018, ha recibido veintidós observaciones a partir de una revisión independiente, elaborada por expertos de la sociedad civil. De hecho, se han identificado ausencias de un diagnóstico actualizado en varios parámetros ambientales, falta de estudios a nivel de factibilidad en construcciones nuevas, ausencias en el tema de monitoreo de aguas (por ejemplo, aguas subterráneas) y vacíos en los impactos del transporte de minerales. Con relación a los instrumentos ambientales utilizados, a esta tercera modificatoria le anteceden siete modificaciones, dos mediante modificatoria del EIA y cinco mediante informes técnicos sustentatorios (ITS), este último, un instrumento de menor rango creado en el 2013, el cual reduce el período de aprobación a quince días y anula los procesos de participación ciudadana.

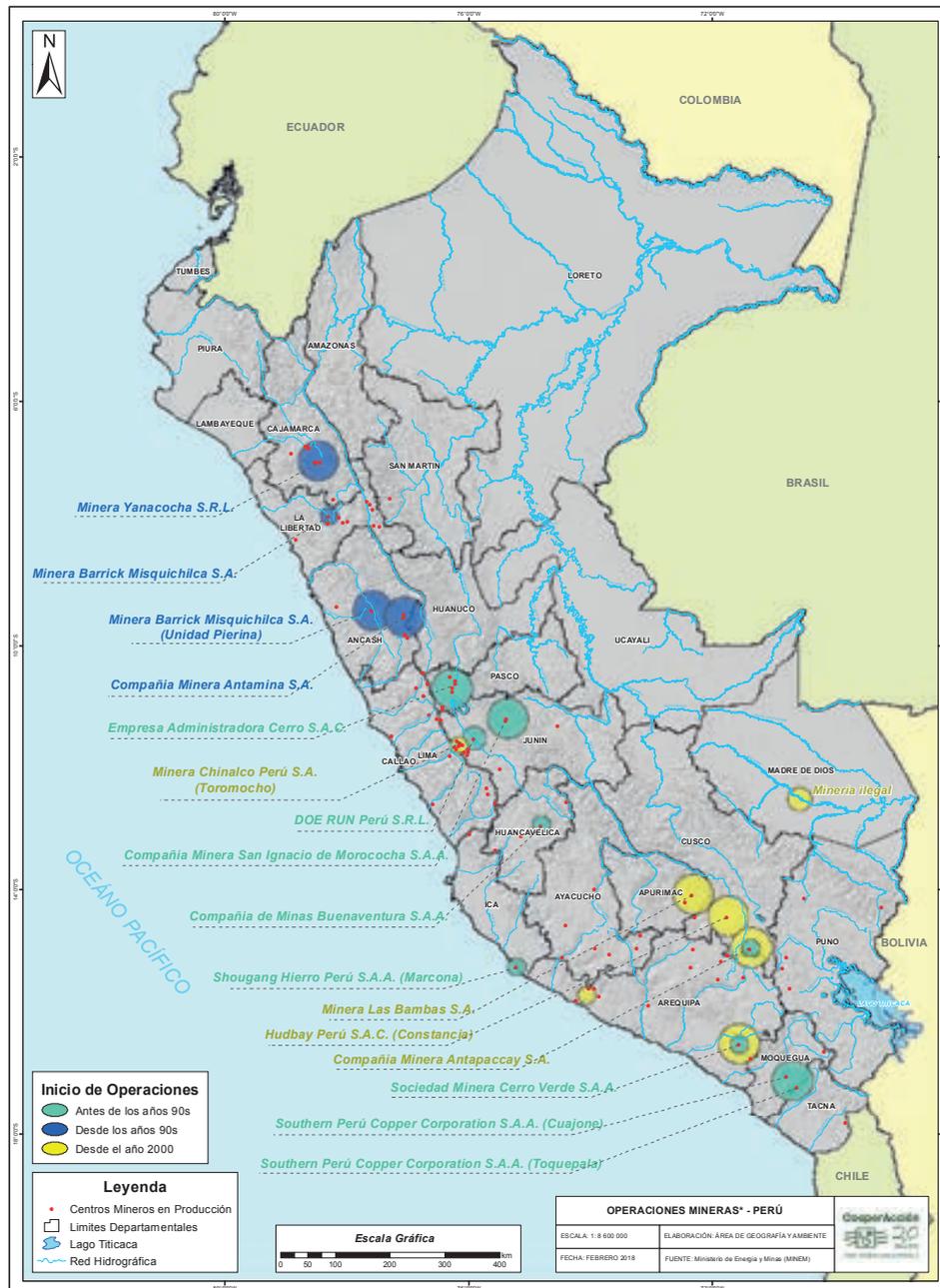
CAPÍTULO 3

Necesidad de un desarrollo multidimensional en Apurímac

En el Perú, actualmente existen trece regiones donde el avance de la actividad minera comprende al menos el 10 % de su VAB regional. Algunos de los emprendimientos mineros en estos territorios son de larga data y han venido operando desde antes de la década de 1990. Un siguiente grupo de inversiones mineras se originó en la década de 1990, con la liberalización de la economía. Por último, desde la década del 2000, aparece una siguiente ola de proyectos mineros impulsados por el superciclo de los precios internacionales de los minerales. De este modo, en los últimos veinticinco años, el Perú ha vivido su más reciente ciclo de expansión minera, que sigue vigente. Este último ha originado la adhesión de nuevos territorios para la exploración y explotación mineras, e involucra tanto a la minería formal (grande, mediana y pequeña) como a la minería informal e ilegal.

Luego de veinticinco años de expansión minera, una primera observación es que el crecimiento económico y evolución de los ejes de desarrollo multidimensional no ha sido el mismo entre regiones con presencia minera. Más allá de los aportes económicos principales de un proyecto u operación minera, ya descritos en el capítulo 2, la realidad indica que el avance de las regiones, en términos de bienestar, estaría condicionado a varios factores estructurales, en los cuales cada región presenta particularidades y, en algunos casos, similitudes.

MAPA 2. PERÚ: MAPA DE PRINCIPALES ZONAS CON PRODUCCIÓN MINERA



Las principales regiones con presencia minera han sido agrupadas en seis grupos de acuerdo a un set de variables generales que develan algunas características similares al interior de cada grupo en cuanto a crecimiento económico y desarrollo multidimensional (ver cuadro 20). Como común denominador de todos los grupos, en las regiones identificadas, la actividad extractiva⁵⁵ tiene una alta participación en el VAB regional: en promedio a llega a 28 % de la actividad regional; por su parte, el empleo directo que provee el sector minero es bajo en promedio y equivale al 2,3 % de la PEA regional. A continuación, se presenta y tipifica cada uno de estos grupos.

Grupo 1 (Pasco, Huancavelica, Cajamarca y Apurímac): se ha agrupado a regiones con una alta participación minera, altos niveles de pobreza (entre 30 % y 50 %) y un bajo índice de desarrollo humano (IDH). No obstante, los tiempos de asentamiento de la minería con operaciones activas varían entre estas regiones: en Pasco y Huancavelica, la minería tiene larga data; en Cajamarca, veinticinco años; y en Apurímac, la gran y la mediana minería son bastante recientes. Otras características estructurales comunes son que poseen economías domésticas, predominantemente de tipo rural y de baja productividad, y sus economías regionales tienen bajos niveles de complejidad económica. Asimismo, los niveles alcanzados en términos de infraestructura e institucionalidad son medios y bajos. En términos de infraestructura, por ejemplo, estas regiones tienen dificultades de comunicación intrarregional. A pesar de presentar crecimientos económicos variados en los últimos años —reflejados en la evolución de sus VAB regionales—, las regiones de este grupo comparten varias características estructurales similares en sus indicadores de desarrollo.

Grupo 2 (Tacna, Moquegua y Junín): estas regiones tienen una alta participación minera en el VAB regional; asimismo, un importante dinamismo económico regional. Estas regiones se encuentran dentro de los estratos de menor pobreza a nivel de regiones (grupo 4 y 5) y sus niveles de infraestructura e institucionalidad son altos respecto a otras regiones del país (aunque Junín presenta cierto rezago). Una característica adicional es que están articuladas a grandes mercados: Junín con Lima, Tacna y Moquegua con la frontera con Chile, Arequipa y Puno. Las tasas de crecimiento económico de estas regiones han sido de moderadas a altas, a excepción de Moquegua, con un crecimiento bajo.

Grupo 3 (Arequipa y La Libertad): han sido incluidas regiones que tienen una importante participación en la actividad minera y que además poseen un nivel de complejidad económica bastante superior al nivel promedio de otras economías regionales. Arequipa y La Libertad poseen un desarrollo industrial y/o manufacturero más avanzado que el resto del país (a excepción de Lima y Callao) y han desarrollado

55 Incluye minería e hidrocarburos.

otros polos de crecimiento en actividades de servicios, turismo, agroexportación, entre otras. Ambas registran un nivel de infraestructura alto. El nivel de institucionalidad es alto en Arequipa y bajo en La Libertad, lo mismo sucede a nivel de pobreza: Arequipa se encuentra en el segundo estrato de menor pobreza, mientras que La Libertad se encuentra rezagada y presenta niveles intermedios de pobreza (alrededor del 22 %). En ambas regiones, las tasas de crecimiento económico han sido de moderadas a altas en los últimos años (del 2007 al 2016).

Grupo 4 (Cusco): las actividades extractivas en Cusco tienen una participación del 22,5 % de su VAB regional, explicado por la actividad gasífera (Camisea) y minera, en las provincias altas (Espinar y Chumbivilcas). Un siguiente polo de crecimiento es el turismo, que comprende un circuito cerrado entre Cusco capital, Machu Picchu y provincias cercanas. Sus niveles de institucionalidad e infraestructura son alto y medio respectivamente, lo cual la ubica en un nivel superior respecto a otras regiones. Igualmente, a nivel de pobreza y de IDH, se encuentra en un nivel intermedio. A pesar de sus avances en términos de crecimiento económico, una de las principales diferencias con las regiones del Grupo 3 se observa en el nivel de complejidad de su economía regional, ya que Cusco registra un nivel medio a bajo.

Grupo 5 (Áncash): al igual que otras regiones Áncash tiene una alta participación del sector extractivo (en este caso, minero), equivalente al 32,5 % del VAB regional. Un siguiente polo de crecimiento bastante importante es el de la actividad pesquera industrial (asentado en el puerto de Chimbote), y en menor escala, la actividad agropecuaria, en sus valles costeros principalmente. El nivel de complejidad económica de Áncash es intermedio, lo cual expresa un mejor punto de partida respecto a otras regiones; en paralelo, presenta niveles de infraestructura e institucionalidad medio y bajo respectivamente, y niveles de pobreza y de IDH intermedios. El crecimiento económico de Áncash en los últimos años (del 2007 al 2016) ha sido modesto.

Grupo 6 (Madre de Dios): este es el único caso en el país en el que la actividad minera en la región corresponde principalmente a la pequeña minería informal e ilegal, y no a la gran y mediana minería. En Madre de Dios, la pequeña minería ocupa alrededor del 52,5 % del VAB regional. Esta región cuenta con un nivel de institucionalidad bajo y un nivel de infraestructura medio, similar al Grupo 5; en cuanto a complejidad económica, registra uno de los niveles más bajos del país. A pesar de estas características, sus niveles de pobreza monetaria se ubican entre el 9 % y 12 % (el segundo estrato más bajo) debido a los importantes flujos de dinero que ha traído la pequeña minería del oro en Madre de Dios.

CUADRO 20. CATEGORIZACIÓN DE REGIONES CON ALTA PRESENCIA MINERA POR CARACTERÍSTICAS DE DESARROLLO Y CRECIMIENTO

GRUPO	REGIÓN	PRESENCIA GRAN MINERÍA	VAB MINERÍA E HIDROCARBUROS 2016 (% PBI REGIONAL) (1)	PEA OCUPADA MINERÍA 2016 (%) (2)	OTROS SECTORES	INSTITUCIONALIDAD (3)	INFRAESTRUCTURA (3)	IDH (2012)	VARIACIÓN IDH (2012-2003)	POBREZA 2016 (GRUPO DE INCIDENCIA DE POBREZA) (4)	VARIACIÓN PROMEDIO PBI REGIONAL (2007-2016) (5)
1	Pasco	Larga	48,1%	5,9%	Agropecuario (familiar)	1° (0,65)	3° (0,34)	0,4114348	43,11%	Grupo 2	-0,2%
	Huancavelica	Larga	10,7%	1,7%	Agropecuario (familiar)	2° (0,61)	3° (0,38)	0,2961785	71,70%	Grupo 1	3,0%
	Cajamarca	Media	23,4%	0,8%	Agropecuario (familiar) Turismo (baja intensidad)	3° (0,54)	3° (0,42)	0,3773468	59,42%	Grupo 1	3,1%
	Apurímac	Reciente	51,8%	1,0%	Agropecuario (familiar)	3° (0,55)	2° (0,48)	0,3444168	47,82%	Grupo 2	20,1%
	Junín	Larga	18,4%	2,2%	Comercio (intensivo) Agropecuario (familiar y mediana escala)	1° (0,62)	2° (0,57)	0,4539019	34,13%	Grupo 4	5,2%
2	Moquegua	Larga	20,8%	3,0%	Pesca (media escala) Agropecuario (familiar)	1° (0,74)	1° (0,73)	0,6214833	53,04%	Grupo 5	1,8%
	Tacna	Larga	17,9%	1,0%	Comercio (intensivo) Agropecuario (familiar y mediana escala)	1° (0,71)	1° (0,74)	0,5552587	18,85%	Grupo 4	2,8%
3	Arequipa	Larga	22,9%	4,2%	Servicios Manufactura / Industria Agropecuario (familiar y mediana escala) Turismo (alta intensidad)	1° (0,63)	1° (0,69)	0,5780632	35,47%	Grupo 5	6,6%
	La Libertad	Media	13,5%	1,4%	Servicios Manufactura Agropecuario (familiar, mediana escala y agroexportación) Turismo (media intensidad)	3° (0,54)	1° (0,6)	0,4653283	39,61%	Grupo 3	3,8%

GRUPO	REGIÓN	PRESENCIA GRAN MINERÍA	VAB MINERÍA E HIDROCARBUROS 2016 (% PBI REGIONAL) (1)	PEA OCUPADA MINERÍA 2016 (%) (2)	OTROS SECTORES	INSTITUCIONALIDAD (3)	INFRAESTRUCTURA (3)	IDH (2012)	VARIACIÓN IDH (2012-2003)	POBREZA 2016 (GRUPO DE INCIDENCIA DE POBREZA) (4)	VARIACIÓN PROMEDIO PBI REGIONAL (2007-2016) (5)
4	Cusco	Larga	22,5%	0,7%	Gas (alta escala) Turismo (alta intensidad) Agropecuaria (familiar)	1° (0,67)	2° (0,54)	0,4434493	60,03%	Grupo 3	8,2%
5	Ancash	Media	32,4%	0,8%	Pesca (alta escala) Agropecuaria (familiar y mediana escala)	3° (0,56)	2° (0,59)	0,4429023	56,78%	Grupo 3	2,0%
6	Madre de Dios	Reciente	52,5%	5,3%	Comercio (baja intensidad) Turismo ecológico (baja intensidad)	3° (0,49)	2° (0,58)	0,5581911	67,52%	Grupo 5	4,9%

Elaboración: CooperAcción.

(1) El INEI presenta al Valor Agregado Bruto de los sectores minería e hidrocarburos de manera agregada. De las regiones seleccionadas, solo Cusco presenta una importante participación del sector hidrocarburos.

(2) Con base a la información del INEI.

(3) Estimaciones del Consejo Nacional de Competitividad. Puntuación entre 0 y 1. Dentro del ranking, 1°: tercio superior, 2° tercio intermedio, 3° tercio inferior.

<http://www.cnc.gob.pe/indiceexregiones/pilares.php?plD=7&ppILAR=2> y <http://www.cnc.gob.pe/indiceexregiones/pilares.php?plD=7&ppILAR=1>

(4) Ver INEI (2015). "Evolución de la pobreza monetaria 2007-2016. Informe técnico". La clasificación en grupo de incidencia de pobreza corresponde a las comparaciones de los estimados de incidencia de pobreza para cada región, tomando en consideración las correcciones necesarias para evitar la influencia de los errores muestrales. Los intervalos de incidencia son los siguientes: Grupo 1 (43,8% - 50,9%), Grupo 2 (32,4% - 36,1%), Grupo 3 (20,6% - 24,7%), Grupo 4 (14,0% - 18,1%), Grupo 5 (9,6% - 12,0%), Grupo 6 (1,8% - 4,3%).

(5) Con base a la información del INEI.

¿Por qué algunas regiones tienen mejores resultados que otras? En las principales regiones con presencia minera, se observa que cada una tiene distintas dotaciones de recursos tangibles e intangibles a nivel de institucionalidad, infraestructura, complejidad económica, pobreza, desarrollo humano, entre otros; esto influye directamente en cómo el aporte económico de la minería se canaliza y se complementa en el desarrollo integral de una región. Es decir, lo que este panorama nos muestra es que la minería *per se* (a pesar de su alto o mediano peso relativo en el VAB de estas regiones) no es el factor determinante para explicar el éxito o el fracaso respecto al logro del desarrollo, e incluso, respecto al dinamismo económico de una región.

El aprendizaje de los factores que han influido en el desarrollo de Cajamarca desde la década de 1990 permite identificar algunas lecciones claves que deberían ser tomadas en cuenta en una región como Apurímac, en especial, porque existen varios factores estructurales similares entre ambas regiones que indican “puntos de partida” comunes frente al reto de promover el desarrollo regional o local.

3.1 Los casos de Cajamarca y Arequipa: condicionantes para el crecimiento y desarrollo regional

El despegue minero de Cajamarca empieza con la empresa Yanacocha, que inició su producción de oro en 1993. Desde entonces, la región destaca porque alberga el principal yacimiento aurífero del Perú en explotación y como una de las zonas más emblemáticas de la nueva minería. Actualmente, Cajamarca concentra el 22 % de la cartera de proyectos mineros. Aparte, en el 2013, la actividad minera tenía una participación del 30 % del VAB de Cajamarca.

Después de dos décadas de presencia minera, los principales indicadores de desarrollo regional en Cajamarca no han mostrado resultados favorables. Uno de los estudios que trata de explicar este fenómeno es *Las barreras al crecimiento de Cajamarca*, de Mendoza (2011), el cual señala los siguientes factores:

- La mayor parte de la PEA es agropecuaria (56 % del total). Una proporción menor, el 21 %, se dedica a servicios y comercio, y poco más del 1 % tiene un empleo directo del sector minero.
- Los niveles de productividad son muy bajos. El VAB anual es de S/. 2000 (nuevos soles, de 1994) por trabajador. En los sectores servicios y comercio es de S/. 5500 y S/. 7400 respectivamente. En el otro extremo, están los sectores energía y minería con S/. 68.100 y S/. 71.600, respectivamente.
- Esta baja productividad en la región está fuertemente asociada a bajos indicadores de educación y salud, y a una limitada infraestructura. Además, su IDH es uno de los más bajos del país.

- Existen limitadas capacidades del sector público y fragilidad de instituciones.
- Se produce la emigración de personas con mayor calificación debido al bajo retorno de actividades locales, lo que magnifica los problemas de baja tecnificación de unidades productivas, capital humano y acceso al crédito.
- Se produce la recurrencia de conflictos sociales asociados a la expansión minera.

Esta combinación de factores muestra, en primer lugar, que en Cajamarca (y varias otras regiones), la minería no logra involucrar a la mayor parte de su PEA: de hecho, casi el 60 % en esta región se desempeña en la agricultura. Asimismo, los niveles de productividad de las principales actividades económicas de la región son bajos y se explican, entre otros motivos, por los déficits estructurales en educación, salud e infraestructura. La baja productividad, a su vez, genera retornos económicos bajos en esta masa laboral y una propensión a abandonar la región (emigrar). Al respecto, son necesarias políticas articuladas que, por un lado, eleven la productividad del trabajador, y por otro lado, incrementen la complejidad económica de la región. Cajamarca, como Apurímac, presenta uno de los niveles más bajos de complejidad económica.

La minería ha provisto recursos fiscales durante estos años de explotación, principalmente, vía canon. No obstante, estos ingresos no habrían tenido el impacto esperado en términos de reducción de pobreza. Además de los factores económicos (productividad del trabajador y complejidad económica) y factores de desarrollo humano, se explica esta evolución debido al bajo nivel de la institucionalidad regional. Aparte, resalta la poca efectividad de la planificación regional que, entre otros aspectos, no ha permitido sostener políticas públicas por gobiernos regionales consecutivos ni tampoco empoderar adecuadamente a otros sectores de su economía regional.

Mendoza señala que la expansión de la minería en Cajamarca ha generado desencuentros con diversos sectores sociales de la región, con reiterados episodios de protestas y actos de resistencia frente a esta actividad. Añade que frente a la minería en Cajamarca han surgido propuestas de desarrollo económico alternativo en los sectores ganadería, derivados lácteos, agroforestación, turismo, café, etc., y concluye que la inclinación hacia este tipo de empoderamientos locales tiene correspondencia con una PEA regional mayoritariamente rural.

De acuerdo al estudio de Mendoza, como se observa en el gráfico 26, se pueden establecer los siguientes cuatro determinantes o factores estructurales que debilitan el desarrollo en Cajamarca.

GRÁFICO 26. DETERMINANTES QUE DEBILITAN EL DESARROLLO EN CAJAMARCA

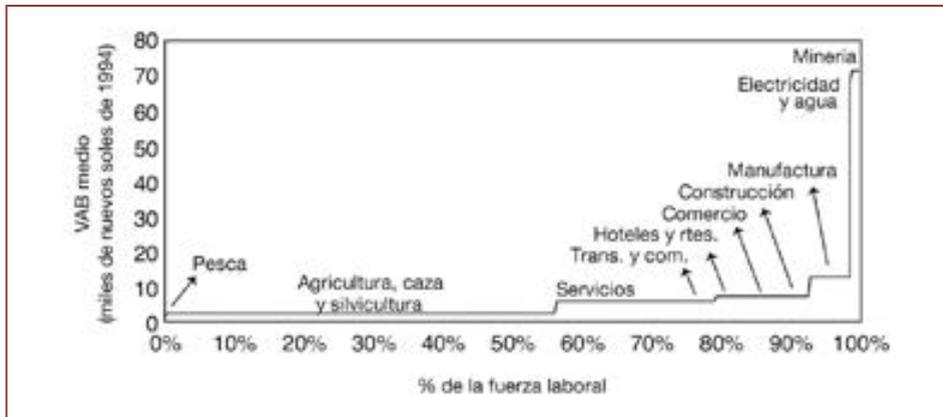


Fuente: Mendoza (2011). Elaboración: CooperAcción.

Estos cuatro factores estructurales relativos al desarrollo regional pueden presentar diferencias considerables entre regiones con presencia minera. Por ejemplo, esto se evidencia en el factor complejidad productiva y productividad por trabajador al comparar la región Cajamarca con la región Arequipa.

Al observar la estructura productiva de Cajamarca, se identifica una baja complejidad productiva y una baja productividad por trabajador en la mayor parte de sectores productivos, incluso, durante el *boom* de precios de los minerales, que coincide con una alta recaudación fiscal (ver gráfico 27). En términos de productividad, la excepción es el sector minero con un alto nivel de ingreso por trabajador, aunque ocupa a una porción muy baja de la PEA total de la región. En el lado contrario, casi el 60 % de la fuerza laboral estaba concentrada en el sector agropecuario con un retorno de productividad bastante bajo. Por último, se observa que un 20 % de la PEA está conformado por un amplio número de sectores que incluye manufactura, construcción, comercio, hoteles y restaurantes, y transportes.

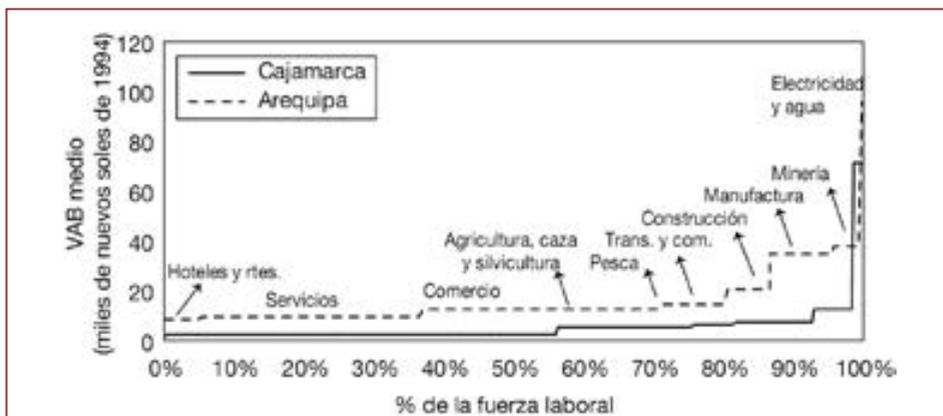
GRÁFICO 27. PRODUCTIVIDAD MEDIA POR SECTORES EN CAJAMARCA, 2008



Fuente: Mendoza (2011).

Por su parte, Arequipa, durante este mismo período, presentaba alrededor del 70 % de la fuerza laboral distribuida en nueve sectores económicos: comercio, agropecuario, transportes, construcción, manufactura, hoteles y restaurantes, minería y pesca (ver gráfico 28). A diferencia de Cajamarca, la mayor parte de la PEA estaba comprendida en los sectores servicios y comercio. En términos generales, respecto a Cajamarca, los rendimientos de productividad por trabajador en Arequipa son mayores en, prácticamente, todos los sectores productivos, lo que refleja a su vez un mayor valor agregado en la producción y servicios. Comparativamente, se identifican coincidencias entre ambas regiones solo en los sectores minería y electricidad y agua, los cuales tienen niveles de productividad media por trabajador bastante mayores que el resto de sectores económicos, aunque en ambos casos ocupan una porción mínima de la PEA.

GRÁFICO 28. PRODUCTIVIDAD MEDIA POR SECTORES EN CAJAMARCA Y AREQUIPA, 2008



Fuente: Mendoza (2011).

Así como Mendoza, también Barrantes, Cuenca y Morel (2012) ha realizado un análisis comparativo entre Cajamarca y Arequipa con conclusiones interesantes.

Para Cajamarca, estos autores sostienen que si bien la minería ha ayudado a dinamizar la economía regional, las externalidades positivas en términos de empleo solo se han enfocado hacia un limitado número de actividades de servicios dirigidas hacia empresas mineras o de construcción. Al respecto, la capacidad de la minería de elevar la productividad por trabajador en la región de manera más directa se habría visto limitada. Así, la reducción de la pobreza en Cajamarca no se habría dado a la velocidad con la que crecían los ingresos de aquellos trabajadores contratados directamente por las minas; de hecho, Cajamarca es una de las regiones con mayor nivel de asimetría de ingresos (ver cuadro 19, en sección 2.3). En cuanto a la mano de obra calificada, ha sido traída de otras capitales de regiones de la costa norte o de Lima, ya que Cajamarca no ha logrado elevar la calidad de su educación superior y técnica. En esta línea, como señalaba Mendoza, los procesos de acumulación de capital humano en Cajamarca han sido limitados debido a que la baja productividad de las actividades económicas y los bajos ingresos promovían la emigración de las personas más capacitadas. Otro de los problemas que afronta Cajamarca es el alto nivel de fragmentación territorial, tanto a nivel físico (conectividad) como político. Esto ha provocado inequidades intrarregionales, por un lado, entre el bloque norte-centro y, por otro lado, el sur de la región. A pesar de los recursos obtenidos del canon, estos se habrían enfocado en iniciativas locales, sin la capacidad de generar coaliciones o consensos que permitan formular políticas públicas sostenibles y articuladoras a nivel regional.

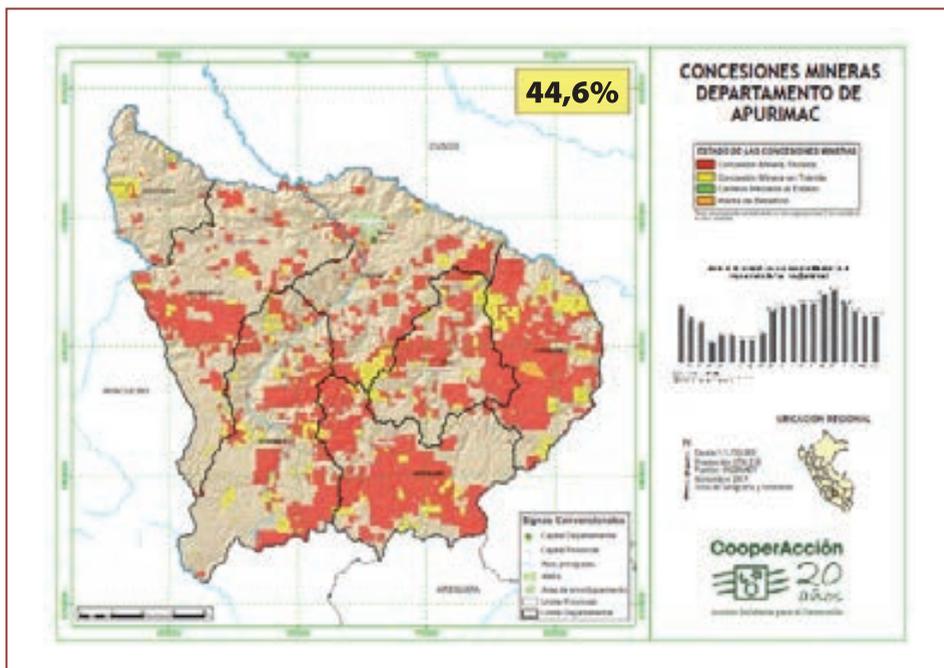
En Arequipa, al igual que Cajamarca su desempeño económico también ha estado influido, en parte, por el aumento del gasto público a partir del canon (especialmente, de Cerro Verde), lo que ha permitido avances en la cobertura de servicios públicos. Sin embargo, a diferencia de Cajamarca, se fueron consolidando otros procesos económicos como los siguientes: a) la diversificación de la oferta de bienes y servicios en la capital regional (una parte dirigidas al sector minero), b) el incentivo privado en la agricultura de exportación, c) la construcción, d) el turismo, y e) el abastecimiento a Lima. En cuanto a otros factores estructurales, las dinámicas económicas y de desarrollo se han visto favorecidas por la acumulación de capital humano a partir de las políticas de mejora educativa (sobre todo a nivel universitario) y de una institucionalidad política regional más estable en el tiempo (aunque aún deficitaria) y con capacidad, entre otros, para articular esfuerzos con el gobierno nacional y el sector privado local.

En el 2013, los VAB mineros de Arequipa y Cajamarca tenían una proporción similar de 29,36 % y 24,32 % respectivamente, con relación a la economía regional. Sin embargo, el nivel de complejidad económica de Arequipa, claramente superior al de Cajamarca, era uno de los factores estructurales de desarrollo que más diferenciaba a ambas regiones.

3.2 Apurímac: bases de un desarrollo multidimensional

En el 2015 y el 2016 comenzaron a operar las dos primeras empresas de la mediana y gran minería en Apurímac: Anama y Las Bambas respectivamente. A pesar de ello, esta región del sur andino ya ha empezado a experimentar grandes cambios. Al finalizar el 2017, Apurímac se consolidó como el segundo productor nacional de cobre —ligeramente por debajo de Arequipa— luego del inicio de producción de Las Bambas; asimismo, ocupa el segundo lugar en la cartera de proyectos mineros con US\$ 11.126 millones, y abarca varios proyectos en exploración, como Cotabambas de Panoro Minerals, Los Chancas de Southern Copper, Haquira de First Quantum, Hierro Apurímac Ferrum de Stricke Reosurse, Trapiche de Buenaventura, etc. Otro tema clave en la región es la presencia de la minería informal, extendida en varias provincias, en la que están comprometidas varias comunidades. En general, las concesiones mineras suman en la actualidad 942.057 hectáreas, que corresponde al 44,6 % del territorio de Apurímac (ver mapa 3).

MAPA 3. CONCESIONES MINERAS EN APURÍMAC, 2017



Bajo este contexto de expansión minera, ¿qué limitaciones y potencialidades estructurales tiene Apurímac para lograr un desarrollo multidimensional?, ¿cómo salir de un esquema de crecimiento regional basado en economías de enclave y transitorias?

Los aprendizajes en el caso de Cajamarca sugieren que una región como Apurímac debería trazarse objetivos basados en los cuatro factores estructurales de desarrollo regional antes descritos:

- Superar los déficits estructurales: educación, salud e infraestructura.
- Elevar la complejidad económica y productividad.
- Fortalecer la institucionalidad regional y local.
- Incorporar la planificación del desarrollo⁵⁶.

Estos factores estructurales están interrelacionados. En efecto, la posibilidad de elevar la complejidad económica y productividad puede ser influenciada por los otros tres factores estructurales. Asimismo, esta categorización permite hacer una evaluación cuantitativa y cualitativa del nivel en que se encuentra cada región respecto a estos factores estructurales.

A continuación, se presenta una evaluación de estos cuatro factores estructurales que favorecen el desarrollo para el caso de Apurímac. La finalidad es establecer cuáles son los puntos de partida de esta región sobre la base de un conjunto de indicadores de desarrollo, y a partir de ello, definir cuáles son los ejes de trabajo a los que se les debería dar énfasis. Este análisis, en su componente cuantitativo, se basa principalmente en el índice de competitividad regional 2013/2014 del Consejo Nacional de Competitividad y Formalización (CNCF, adscrito al MEF), en adelante ICR-CNCF. El período de este índice recoge los indicadores multidimensionales de Apurímac durante el período de inicio y plena construcción de Las Bambas, lo que permite identificar las condiciones de partida estructurales de esta región. Adicionalmente, se incluyen en el análisis variables del índice de competitividad regional 2016 de CENTRUM, en adelante ICR-C, que permiten actualizar tendencias en estos indicadores entre el período que finaliza la construcción de la mina y comienza la operación de Las Bambas. Asimismo, el análisis en esta sección se ha complementado con el recojo de información a nivel de Cotabambas y Apurímac por parte de CooperAcción y la revisión de otras fuentes secundarias, tales como investigaciones especializadas.

Típicamente, la variable crecimiento económico ha marcado los debates con relación al impacto de una operación minera en el ámbito regional. Respecto a esta variable, el pilar de desempeño económico del ICR-CNCF ubicaba a Apurímac en el puesto 12 a nivel de regiones en el 2014, lo que indica un desempeño intermedio en comparación

56 Incluye componentes territoriales.

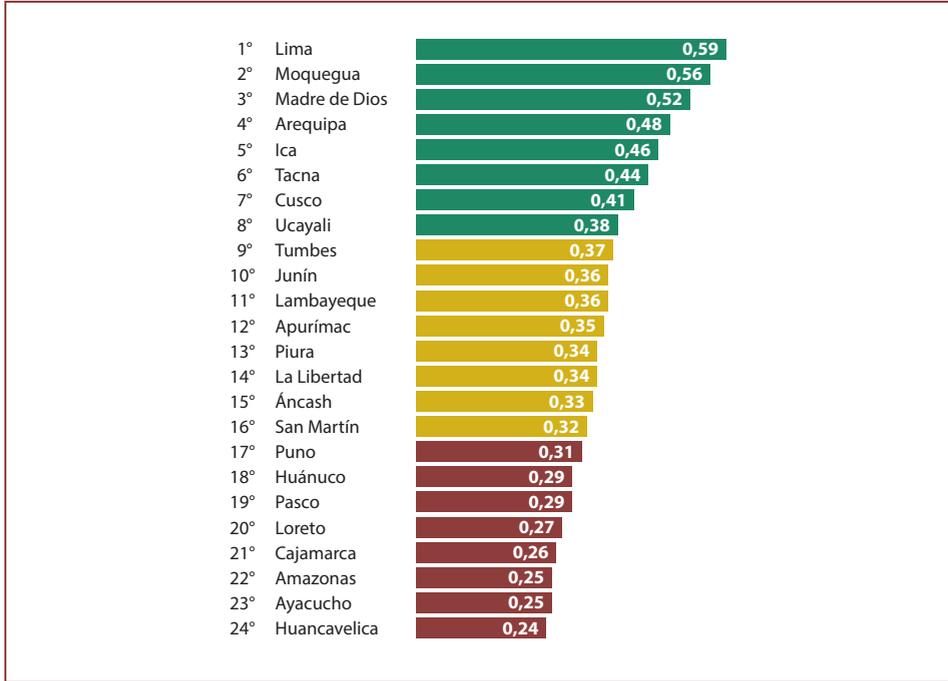
con el resto de regiones (ver gráfico 29). Al analizar los componentes de este pilar se observa dos tipos de resultados: por un lado, un dinamismo importante en la economía doméstica, que coincide con la etapa de construcción de Las Bambas (como se señala en el capítulo 2) y, por otro lado, un punto de partida económico bastante rezagado respecto al resto de regiones sobre la base de indicadores económicos per cápita y de calidad del empleo.

Con respecto al dinamismo de la economía doméstica, hasta el 2014, según el ICR-CNCF, Apurímac se ubicaba en la posición 14 en cuanto a variación porcentual promedio del PBI en los últimos cinco años (con 3 % de crecimiento), aunque mejoraba a nivel de crecimiento del consumo en los últimos tres años (8 % anual), ubicándose en la posición 5; en cuanto a la tasa de inversión de construcción entre el PBI regional (de 23 %), se ubicó en la posición 1. Estos últimos indicadores estarían asociados al dinamismo impuesto por la construcción de la mina Las Bambas y la mayor contratación de trabajadores domésticos. Otra variable resaltable es la penetración del sistema financiero, que sitúa a Apurímac en una ubicación intermedia, en la posición 12 (con 27 % en depósitos y créditos con relación al PBI regional).

En cuanto a las variables que indican “puntos de partida” (y no variaciones), Apurímac se ubicaba en PBI per cápita en la posición 24, la última, entre las regiones; igualmente, ocupaba una de las últimas posiciones (20) en porcentaje de la PEA ocupada en empleo adecuado (cobertura del 31 %). Es decir, a pesar del dinamismo económico doméstico observado en ese período (medido principalmente con mediciones de variación), los ingresos per cápita y las condiciones de empleo de los apurimeños se encontraban en las últimas posiciones a nivel nacional (ver cuadro 21).

De este conjunto de datos, un elemento que se debe tomar en cuenta es que en el 2014, la variable PBI per cápita regional aún no incorporaba la producción de Las Bambas que, como se señaló en el capítulo 2, incrementó de manera considerable el PBI de Apurímac en los años 2016 y 2017. De este modo, el PBI per cápita en el 2014 registraba exclusivamente el alcance del resto de sectores no mineros de la economía doméstica de Apurímac (aunque algunos de ellos empujados en ese momento por la construcción de la mina), de ahí la importancia de ese dato, ya que indica el nivel de productividad real de la mayoría de sectores económicos de esta región, los que emplean la mayor parte de la PEA.

GRÁFICO 29. PILAR DESEMPEÑO ECONÓMICO, AÑOS 2013-2014



Fuente: CNCF.

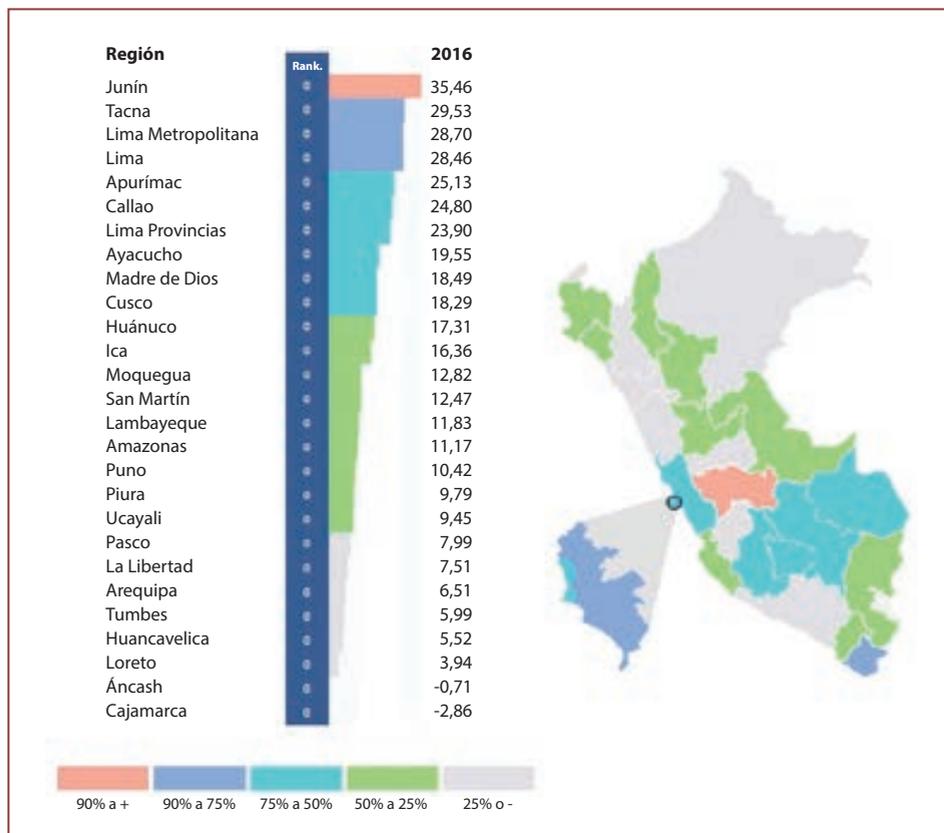
CUADRO 21

INDICADORES	UNIDAD DE MEDIDA	APURÍMAC 2013/14	
		VALOR	RANK.
PILAR 8: DESEMPEÑO ECONÓMICO			
PBI per cápita	S/. Reales (miles)	5166	24º
Var. % promedio PBI últimos 5 años	Porcentaje	3%	14º
Tasa de inversión (PBI Construcción / PBI Total)	Porcentaje	23%	1º
Penetración del sistema financiero ((Depósitos + Créditos directos) / PBI)	Porcentaje	27%	12º
Var. % promedio consumo de hogares últimos 3 años	Porcentaje	8%	5º
Porcentaje de PEA ocupada en empleo adecuado	Porcentaje	31%	20º

Fuente: CNCF. Elaboración: propia.

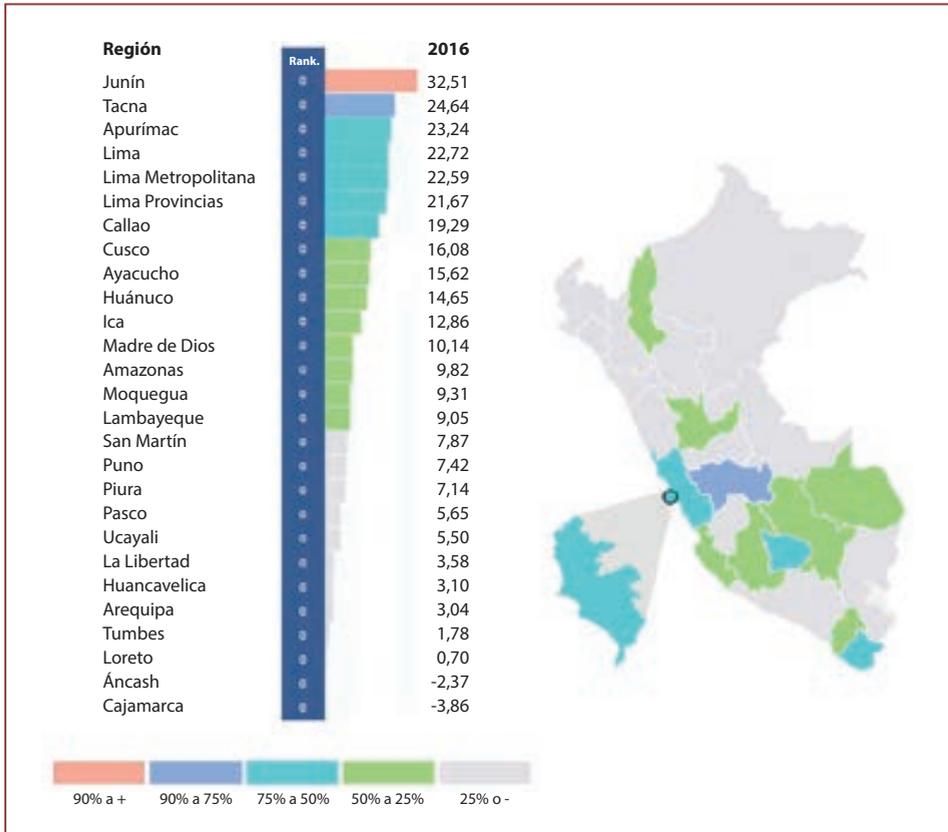
En el ICR-C del 2016, el crecimiento económico de Apurímac se había consolidado de manera positiva. Ya con el inicio de operaciones de Las Bambas, se identificaba un crecimiento del PBI real que ubicaba a Apurímac en la posición 5 (ver gráfico 30) y crecimiento del PBI real per cápita que la ubicaba en la posición 3 (ver gráfico 31).

GRÁFICO 30. PILAR ECONOMÍA/FACTOR CRECIMIENTO/VARIABLE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO REAL, AÑO 2016



Fuente: Centrum.

GRÁFICO 31. PILAR ECONOMÍA/FACTOR CRECIMIENTO/VARIABLE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO REAL PER CÁPITA, AÑO 2016

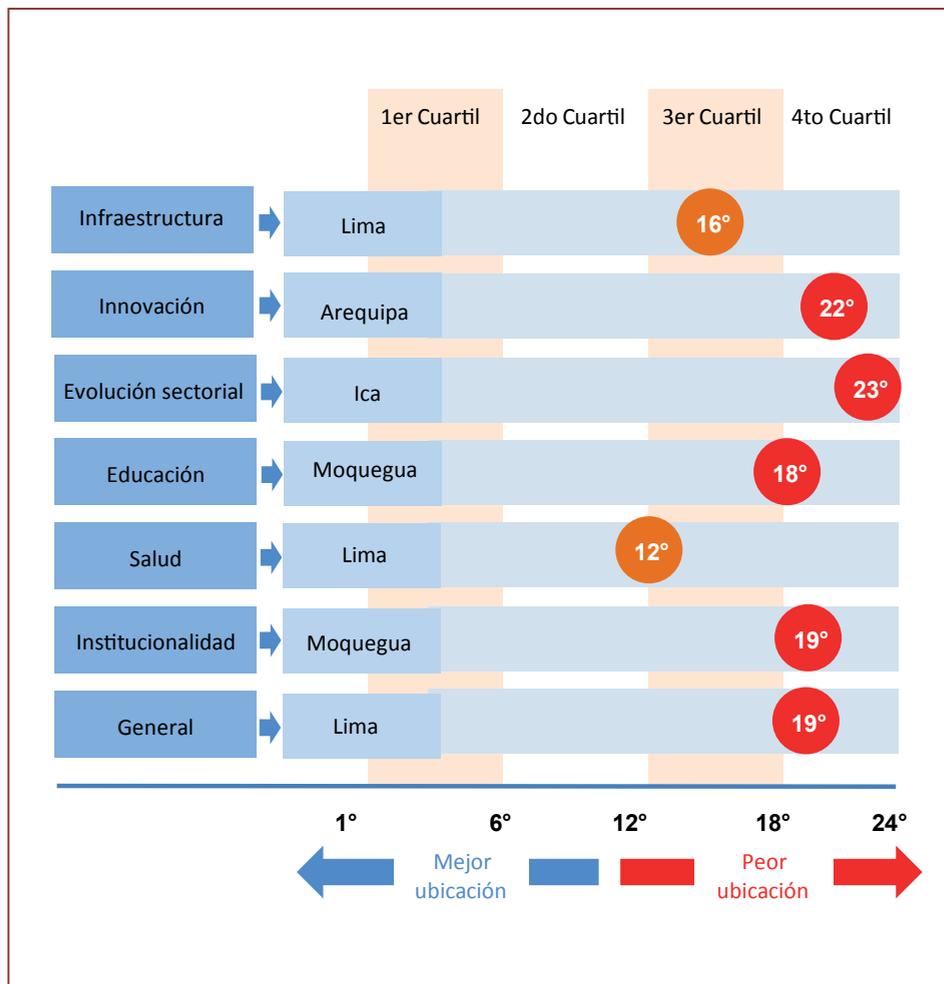


Fuente: Centrum.

Los índices del 2014 y del 2016 permiten identificar mejoras en los indicadores de crecimiento económico de Apurímac (a partir de indicadores de variación). Sin embargo, un análisis de los factores estructurales que favorecen el desarrollo en Apurímac demuestra que esta región aún se encuentra bastante rezagada respecto a sus pares regionales. El ICR-CNCF del 2014 sirve como referencia para identificar cuáles fueron los puntos de partida de los cuatro factores estructurales de desarrollo para el caso de Apurímac. Este índice, que está compuesto por seis pilares, ubicaba a Apurímac en las últimas posiciones (ver gráfico 32).

La información presentada en las siguientes secciones muestra las brechas estructurales de desarrollo de Apurímac en los cuatro factores mencionados; de este modo, se busca contribuir al debate sobre las políticas públicas que deberían promoverse en la región para mejorar estos estándares. Asimismo, se reflexiona sobre el aporte que podría tener la minería en este objetivo.

GRÁFICO 32. COMPETITIVIDAD DE APURÍMAC POR CUARTILES Y PILARES (RANKING NACIONAL)



Fuente: Plan de Competitividad – Apurímac, ICR-CNCF 2014.

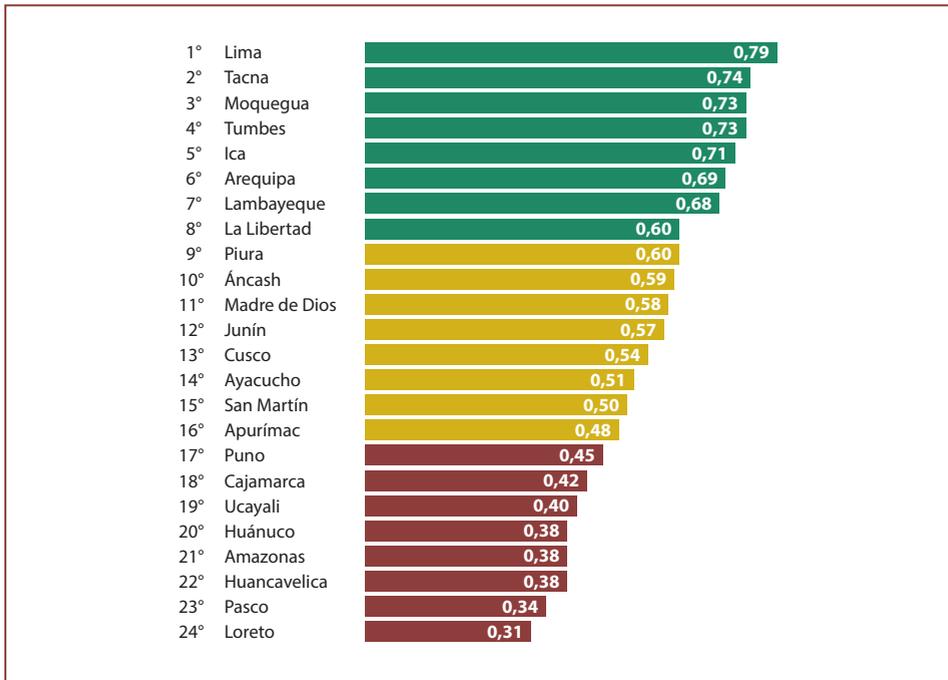
3.2.1 Factor estructural 1: déficits estructurales en educación, salud e infraestructura

En cuanto al primer factor estructural, está compuesto por tres pilares: déficit en educación, en salud y en infraestructura.

En términos del pilar déficit en infraestructura, en el 2014, en el ICR-CNCF, Apurímac ocupaba la posición 16 como punto de partida, lo cual ubica a la región en el tercio intermedio aunque cercano al tercio inferior dentro del ranking de regiones (ver gráfico 33). Dentro del conjunto de indicadores de este pilar, se identificó un nivel de

cobertura importante con relación al coeficiente de electrificación (91 %) al alcanzar la posición 12 y de porcentaje de hogares con acceso a agua potable (91 %) al alcanzar la posición 4 (ver cuadro 22); sin embargo, para el resto de indicadores, los niveles de cobertura son bastante bajos. Respecto al porcentaje de asfaltado de la red vial nacional y departamental, Apurímac tenía el puesto 19 en el primero (52 % de cobertura) y el puesto 22 en el segundo (0 % de cobertura). La falta de conectividad es uno de los grandes déficits estructurales de las regiones del Grupo 1 (Apurímac, Cajamarca, Huancavelica y Pasco). Otros indicadores con baja cobertura son el porcentaje de viviendas con conexión a alcantarillado, que ubicaba a Apurímac en el puesto 21 (36 % de cobertura); el porcentaje de viviendas con acceso a internet, en el puesto 20 (6 % de cobertura); y el porcentaje de viviendas con líneas de teléfonos celulares, en el puesto 22 (76 % de cobertura). Las dos últimas variables corresponden al subjeje de comunicaciones⁵⁷.

GRÁFICO 33. PILAR INFRAESTRUCTURA, AÑOS 2013-2014



Fuente: CNCF.

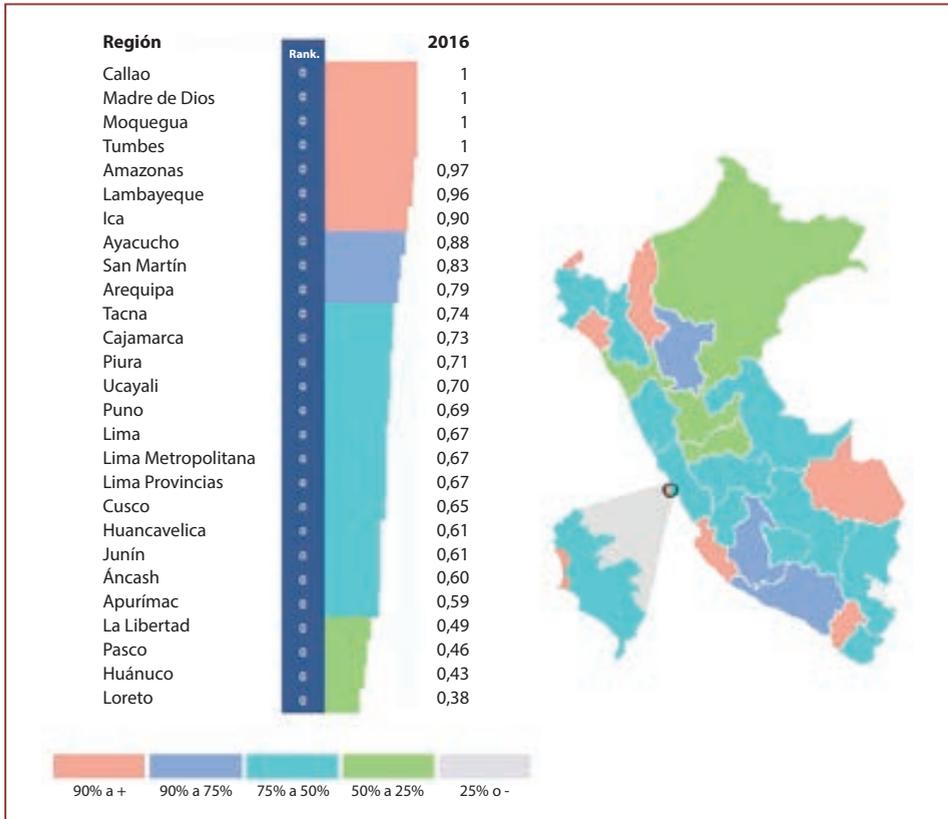
CUADRO 22

INDICADORES	UNIDAD DE MEDIDA	APURÍMAC 2013/14	
		VALOR	RANK.
PILAR 2: INFRAESTRUCTURA			
Porcentaje asfaltado de la red vial nacional	Porcentaje	52%	19°
Porcentaje asfaltado de la red vial departamental	Porcentaje	0%	22°
Porcentaje de viviendas con acceso al servicio de agua potable	Porcentaje	91%	4°
Porcentaje de viviendas con conexión de red pública de alcantarillado	Porcentaje	36%	21°
Coficiente de electrificación	Porcentaje	91%	12°
Porcentaje de viviendas con líneas de teléfonos celulares	Porcentaje	76%	22°
Porcentaje de viviendas con acceso a internet	Porcentaje	6%	20°

Fuente: CNCF. Elaboración: propia.

En el 2016, el ICR-C mostraba mejorías en algunos indicadores de infraestructura, aunque Apurímac todavía se encontraba bastante rezagada respecto al resto de regiones. Por ejemplo, en cuanto al porcentaje de asfaltado de la red vial nacional, Apurímac había subido a un 59 % de cobertura, pero aún se encontraba entre las cinco regiones con menor cobertura (ver gráfico 34). Lo cierto es que el pilar déficit de infraestructura es uno de los ejes en el que las brechas tenderían a reducirse mediante los aportes fiscales del canon y de regalías, los cuales están dirigidos por ley, básicamente, a la inversión en infraestructura. El canon de Las Bambas empezaría a pagarse en el 2019 o el 2020, aunque ya se han producido préstamos por adelanto de canon a la provincia de Cotabambas y la región Apurímac, y las regalías empezaron a transferirse desde el segundo semestre del 2016, luego del inicio de operaciones de Las Bambas.

GRÁFICO 34. PILAR INFRAESTRUCTURA/FACTOR RED VIAL/VARIABLE DENSIDAD DE RED VIAL NACIONAL ASFALTADA, AÑO 2016



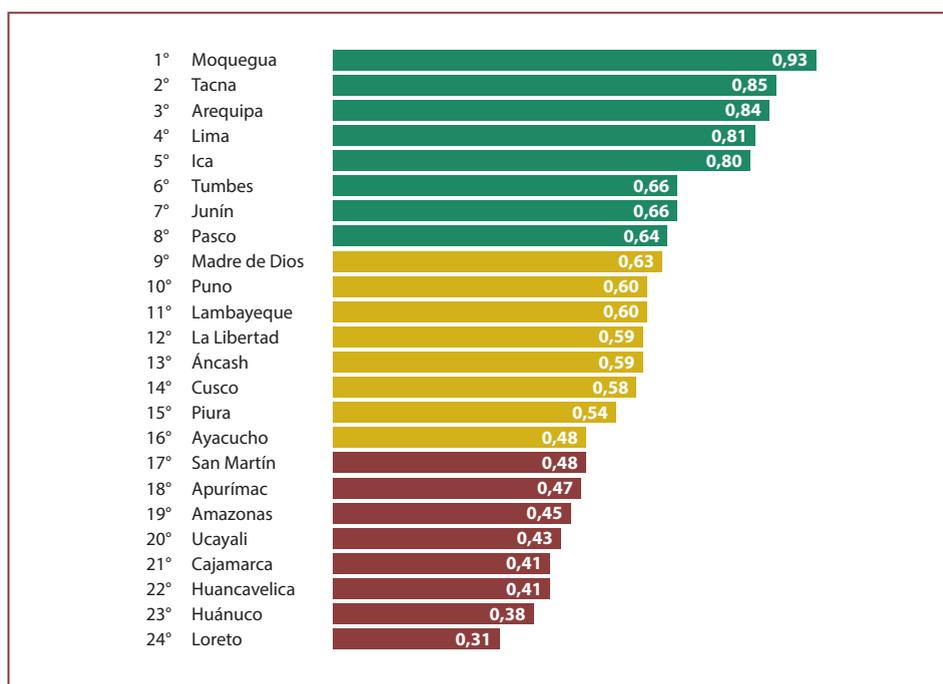
Fuente: Centrum.

En cuanto al pilar de déficit en educación, el ICR-CNCF del 2014 ubicaba a Apurímac en la posición 18, dentro del tercio inferior en el *ranking* de regiones (ver gráfico 35). El factor estructural de educación presenta dos características que es importante tenerlas en cuenta para un análisis de línea de base: la cobertura y la calidad educativas. Con relación a la cobertura, los indicadores muestran resultados intermedios y altos. Por ejemplo, en tasa de asistencia escolar, la región ocupaba la posición 14 (88 % de cobertura); en tasa de deserción secundaria, ocupaba la posición 7 (7 % de deserción); y en número de docentes por cada mil niños en edad escolar, ocupaba la posición 3 respecto a otras regiones⁵⁸.

58 A pesar de la alta cobertura educativa en el 2014, para estudiantes menores de edad, en Apurímac, los datos del ICR-CNCF también registraban una alta tasa de analfabetismo, la que llegaba al 15 % de la población y ubicaba a Apurímac en el penúltimo lugar a nivel de regiones. La población analfabeta está compuesta principalmente por personas mayores y mujeres, lo que indica que históricamente el acceso a la educación no habría sido una fortaleza en el caso de esta región. Asimismo, este grado de analfabetismo implica actualmente una barrera para alcanzar mayores niveles de desarrollo en determinados grupos poblacionales con estas características.

Sin embargo, en términos de calidad educativa el punto de partida de Apurímac respecto a otras regiones del país es bastante inferior. Por ejemplo, en cuanto al porcentaje de estudiantes con desempeño en comprensión lectora menor a Nivel 1, la región ocupaba la posición 23 (31 % de logro), y en cuanto al desempeño en matemática menor a Nivel 1, ocupaba la posición 21 (66 % de logro, ver cuadro 23). A esto, se suman otros indicadores como años promedio de educación y porcentaje de la PEA ocupada con nivel educativo superior, en los que esta región ocupaba las posiciones 19 y 20 respectivamente.

GRÁFICO 35. PILAR EDUCACIÓN, AÑOS 2013-2014



Fuente: CNCF.

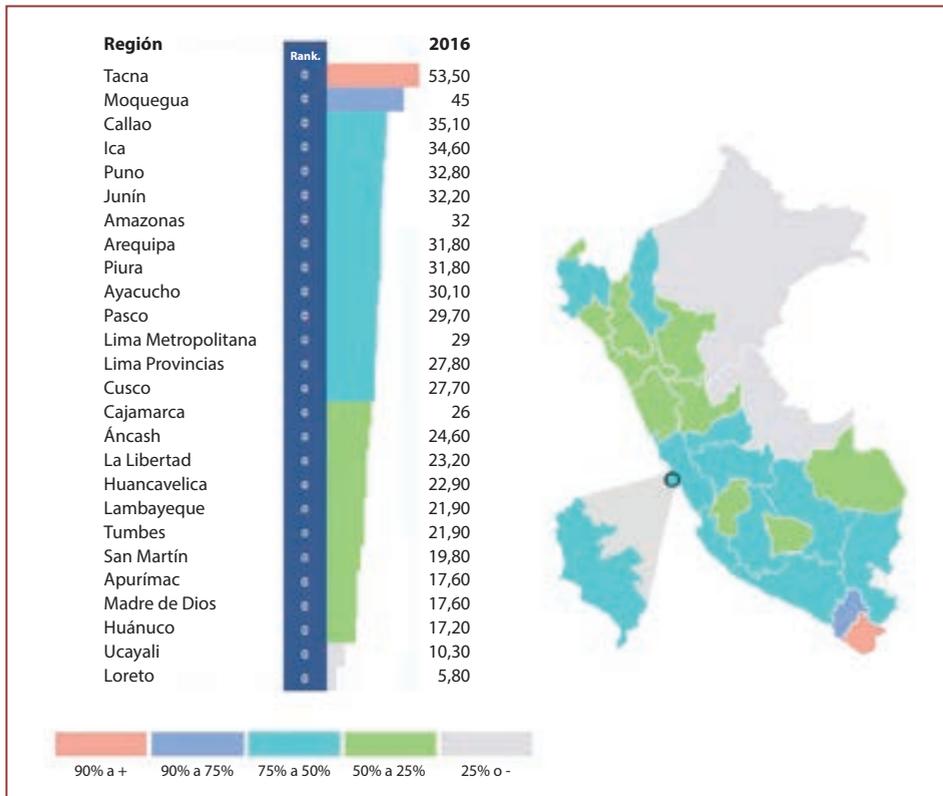
CUADRO 23

INDICADORES	UNIDAD DE MEDIDA	APURÍMAC 2013/14	
		VALOR	RANK.
PILAR 4: EDUCACIÓN			
Tasa de asistencia escolar	Porcentaje	88%	14°
Tasa de analfabetismo	Porcentaje	15%	23°
Tasa de deserción secundaria	Porcentaje	7%	7°
Porcentaje de PEA ocupada con nivel educativo superior	Porcentaje	19%	20°
Años promedio de educación	N.º de años	9%	19°
Número de docentes por cada mil niños en edad escolar	N.º de docentes	53,2%	3°
Porcentaje de estudiantes con desempeño en comprensión lectora menor a Nivel 1	Porcentaje	31%	23°
Porcentaje de estudiantes con desempeño en matemática menor a Nivel 1	Porcentaje	66%	21°

Fuente: CNCF. Elaboración: propia.

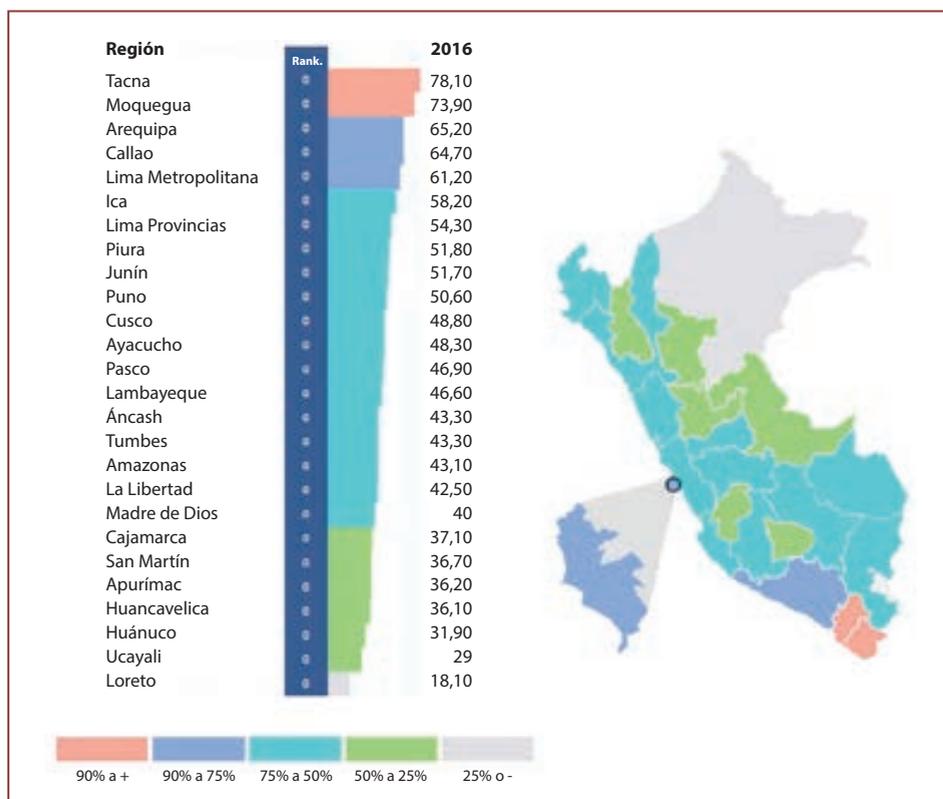
Cabe preguntarse: ¿hasta qué punto los aportes por canon y regalías mineras pueden ayudar a mejorar la calidad educativa de Apurímac, especialmente, en el campo de la educación escolar? Como se mencionó, el canon y las regalías están orientados a inversión en infraestructura, y esto constituye una limitación, ya que las medidas que favorecen la mejora de la calidad educativa abarcan componentes multidimensionales. De este modo, recursos del canon y de las regalías siempre tendrán un mayor impacto en la reducción de brechas de cobertura educativa (con la construcción de nuevos locales educativos), y un menor impacto en la mejora de la calidad educativa. Esta dinámica impide una mayor acumulación de capital humano calificado en Apurímac con consecuencias directas en la productividad del trabajador y complejidad económica regional y local, en las capacidades de sus instituciones, entre otros. De acuerdo al ICR-C del 2016, Apurímac continuaba ubicada entre las cinco regiones con peores desempeños en logro en pruebas de matemáticas y de comprensión de textos escritos a nivel de educación escolar (ver gráficos 36 y 37).

GRÁFICO 36. PILAR PERSONAS/FACTOR ESCOLAR/VARIABLE LOGRO EN PRUEBAS DE MATEMÁTICA, AÑO 2016



Fuente: Centrum.

GRÁFICO 37. PILAR PERSONAS/FACTOR EDUCACIÓN ESCOLAR/VARIABLE LOGRO EN COMPRENSIÓN DE TEXTOS ESCRITOS, AÑO 2016

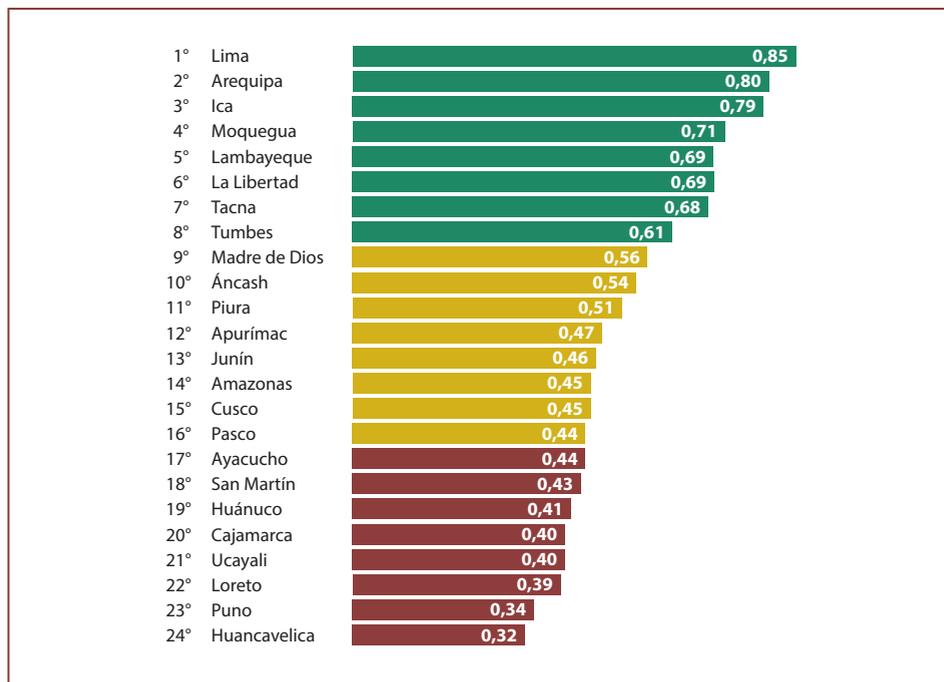


Fuente: Centrum.

En cuanto al pilar de déficit en salud, el ICR-CNCF, en el 2014, ubicaba a Apurímac en la posición 12, dentro del tercio intermedio en el *ranking* de regiones (ver gráfico 38). Al igual que en el factor estructural de educación, para el caso de Apurímac, el factor estructural de salud también presenta indicadores antagónicos (resultados bajos, intermedios y altos) en comparación a otras regiones. En cuanto a indicadores de cobertura, como la médica por 1000 habitantes y la hospitalaria por 10.000 habitantes, Apurímac se encuentra en las posiciones 11 y 7 respectivamente. Sin embargo, en indicadores como mortalidad y desnutrición infantil, comparativamente con otras regiones, Apurímac presenta peores resultados. Respecto a mortalidad infantil (número de muertes por cada mil nacimientos) y porcentaje de niños menores de 5 años con desnutrición crónica, Apurímac ocupa las posiciones 14 y 21 respectivamente (ver cuadro 24). Estos resultados son preocupantes en tanto comprometen directamente las capacidades humanas de las presentes y próximas generaciones de apurimeños⁵⁹.

59 Un estudio de Unicef estimó una pérdida media del 22 % en los ingresos anuales durante la etapa adulta debido a desnutrición crónica en la niñez (Unicef, 2013).

GRÁFICO 38. PILAR SALUD, AÑOS 2013-2014



Fuente: CNCF.

CUADRO 24

INDICADORES	UNIDAD DE MEDIDA	APURÍMAC 2013/14	
		VALOR	RANK.
PILAR 3: SALUD			
Mortalidad infantil (N.º de muertes cada mil nacimientos)	N.º de muertes	22	14°
Porcentaje de niños menores de cinco años con desnutrición crónica	Porcentaje	29%	21°
Cobertura médica por 1000 habitantes	N.º de médicos	1,01	11°
Cobertura hospitalaria por 10.000 habitantes	N.º de hospitales	0,22	7°

Fuente: CNCF. Elaboración: propia.

3.2.2 Factor estructural 2: complejidad económica y productividad por trabajador

La mayoría de estudios que analizan el concepto de complejidad económica se han realizado a nivel de países. Al respecto, uno de los estudios que evalúa la economía peruana basado en su complejidad económica es el estudio de Hausmann (2011), el cual señala recomendaciones en dos planos. Por un lado, señala que las estructuras productivas poco complejas debilitan la capacidad de las economías para aprovechar e incorporar endógenamente conocimientos y tecnologías nuevas, así como para la articulación de emprendimientos con valor agregado. Las economías intensivas en conocimiento y diversificadas tienen mayor capacidad para retroalimentar aprendizajes y potenciar el crecimiento económico —característica de los países más desarrollados—. Por otro lado, al insistir en economías de enclave —que es el caso de determinadas actividades extractivas—, se acrecientan las brechas de ingresos entre la población y no se resuelve la poca capacidad de transferencia de conocimientos y de concatenamientos productivos hacia y entre actores domésticos.

Hausmann realiza un *ranking* de la complejidad económica que generan los sectores productivos y ubica en los primeros lugares a los sectores de producción de maquinarias, químico farmacéutico y electrónico (ver cuadro 25). Por su parte, los sectores minería, pesquería e hidrocarburos ocupan las posiciones 26, 30 y 33 respectivamente. En este estudio, Hausmann muestra un *ranking* a nivel de países por complejidad económica. Los resultados colocaban al Perú en la posición 89 de 128 países evaluados, y en el puesto 17 de 21 países de América Latina y el Caribe⁶⁰. En cuanto al caso peruano, Crespi, Fernández-Arias y Stein (2014) señalan que la estructura de las exportaciones peruanas se ha mantenido estática en el tiempo con preponderancia de productos de poca complejidad (principalmente mineros, que abarcan el 60 % del total exportado), mientras que las exportaciones coreanas en un período de tiempo similar presentan una evolución y reformulación de su estructura de exportaciones hacia sectores económicos más complejos (correspondientemente, Corea del Sur ocupa el puesto 12 en el *ranking* de complejidad económica de Hausmann).

60 Este *ranking* corresponde al año 2008, en pleno *boom* de precios de los minerales.

CUADRO 25. RANKING DEL ÍNDICE DE COMPLEJIDAD DE PRODUCTOS

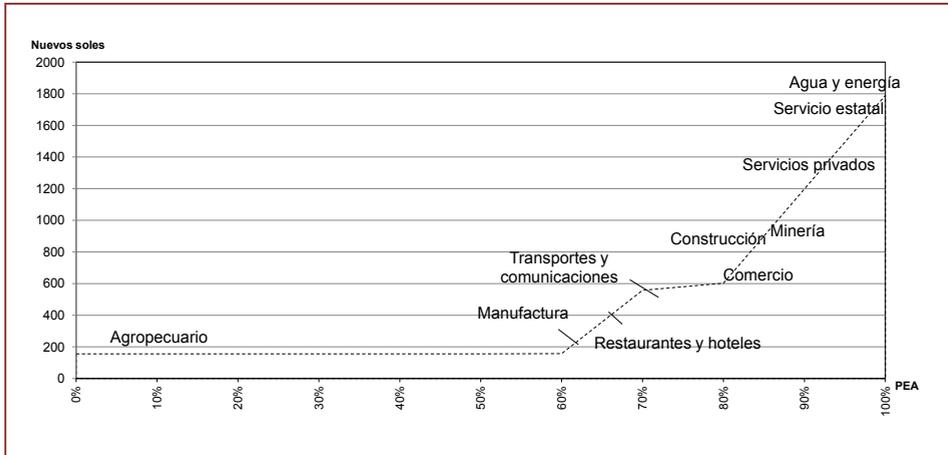
	RANKING	NÚMERO DE PRODUCTOS	PARTICIPACIÓN EN EL COMERCIO MUNDIAL (2008)	LÍDERES POR VOLUMEN EXPORTADO (2008)
Maquinaria	1	125	20,3%	ALE, EE. UU., JPN
Químico-farmacéutico	2	64	7,5%	EE. UU., ALE, BEL
Electrónica	3	52	16,7%	CHN, HKG, EE. UU.
Textiles y telas	18	32	0,9%	CHN, ITA, HKG
Alimentos procesados	21	21	2,7%	ALE, ITA, EE. UU.
Confecciones	24	42	4,6%	CHN, HKG, ITA
Fruta	25	4	0,2%	ESP, EE. UU., CHL
Minería	26	48	5,0%	AUS, EE. UU., CHL
Pescado y mariscos	30	11	0,9%	CHN, NOR, TAI
Hidrocarburos	33	4	10,5%	ARSAU, RUS, NOR
Algodón, arroz, soya y otros	34	18	0,4%	EE. UU., IND, TAI

Fuente: Hausmann *et al.* (2001).

Nota: ALE = Alemania, EE. UU. = Estados Unidos, JPN = Japón, BEL = Bélgica, CHN = China, HKG = Hong Kong (provincia de China), ITA = Italia, ESP = España, CHL = Chile, AUS = Australia, NOR = Noruega, TAI = Tailandia, ARSAU = Arabia Saudita, RUS = Rusia, IND = India.

A nivel de regiones, en casos como los de Apurímac o Cajamarca, los niveles de complejidad económica y productividad por trabajador son bajos. En efecto, en el siguiente gráfico, se observa que en el 2014 en Apurímac, el 60 % de la PEA se dedicaba a labores agropecuarias con bajos rendimientos. Por su parte, una proporción limitada de la PEA se dedica a actividades con rendimientos medios y altos, de hecho, en el 2014 solo el 12 % de la PEA tenía ingresos mensuales superiores a los S/ 1000, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) del INEI.

GRÁFICO 39. PRODUCTIVIDAD MEDIA POR SECTORES EN APURÍMAC, 2014



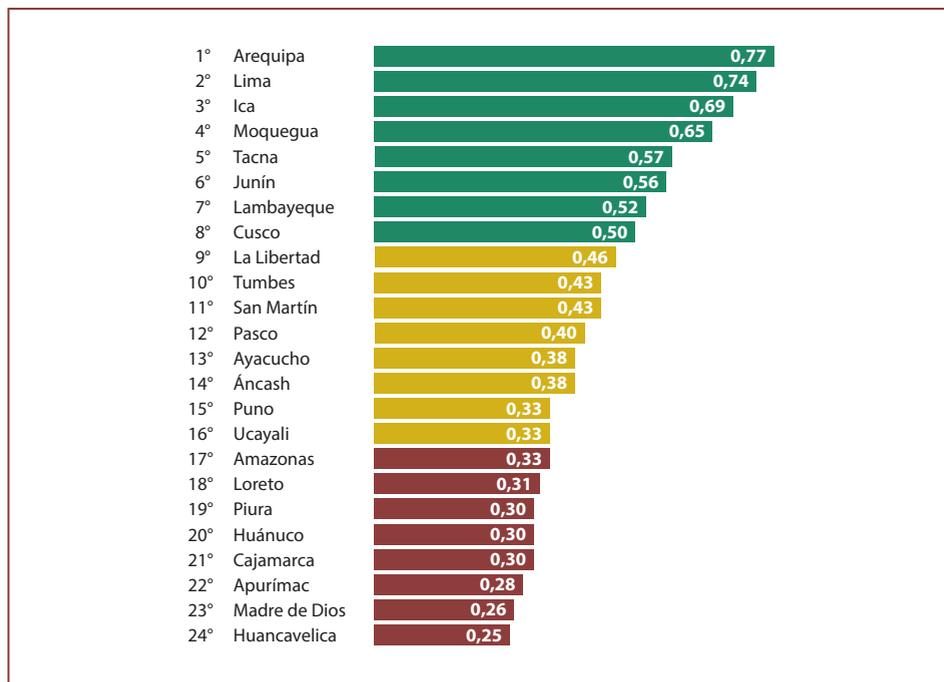
Fuente: ENAHO. Elaboración: CooperAcción.

¿Cómo superar estas limitaciones estructurales en la matriz productiva? Para responder a ello, se requieren acciones que abarcan a los cuatro factores estructurales de desarrollo propuestos en este capítulo. En efecto, se requiere fortalecer el capital humano acortando los déficits en educación y salud, reducir los déficits en infraestructura, fortalecer la institucionalidad regional y local, e incorporar la planificación del desarrollo. Asimismo, es clave complejizar la matriz productiva lo que implica diseñar un plan en dos ejes: diversificación productiva y mejora de la productividad. Como señala Hausmann, una mayor complejidad productiva permite retroalimentar las dinámicas económicas locales, especialmente, a partir del intercambio e incorporación de conocimientos y tecnologías, y de la articulación con emprendimientos con valor agregado.

Para evaluar el factor estructural de complejidad económica y productividad en Apurímac, como línea de base se ha recurrido a los pilares de innovación y evolución sectorial del ICR-CNCF del 2014.

En cuanto al pilar de innovación, el ICR-CNCF del 2014 colocaba a Apurímac en la posición 22 con relación a otras regiones (ver gráfico 40). A nivel de indicadores de innovación, Apurímac ocupaba la posición 23 en número de docentes en carreras científico-tecnológicas por 1000 habitantes, la posición 23 en porcentaje de la población que sigue estudios en estas carreras (5 % de la población) y la posición 19 en porcentaje de PEA ocupada en carreras vinculadas a ciencias y tecnologías de la información (CTI, 5 % de la PEA, ver cuadro 26). El bajo involucramiento de Apurímac en formación y actividades de innovación —sumado a los bajos resultados en desempeño educativo escolar ya mencionados— limita la adquisición de nuevos conocimientos y tecnologías que requieren actividades productivas más complejas.

GRÁFICO 40. PILAR INNOVACIÓN, AÑOS 2013-2014



Fuente: CNCF.

CUADRO 26

INDICADORES	UNIDAD DE MEDIDA	APURÍMAC 2013/14	
		VALOR	RANK.
PILAR 5: INNOVACIÓN			
Número de docentes en carreras científico tecnológicas por 1000 habitantes	N.º de docentes	0,35	23°
Porcentaje de la población que sigue estudios en carreras científico tecnológicas	Porcentaje	5%	23°
Porcentaje de PEA ocupada en carreras vinculadas a CTI	Porcentaje	5%	19°

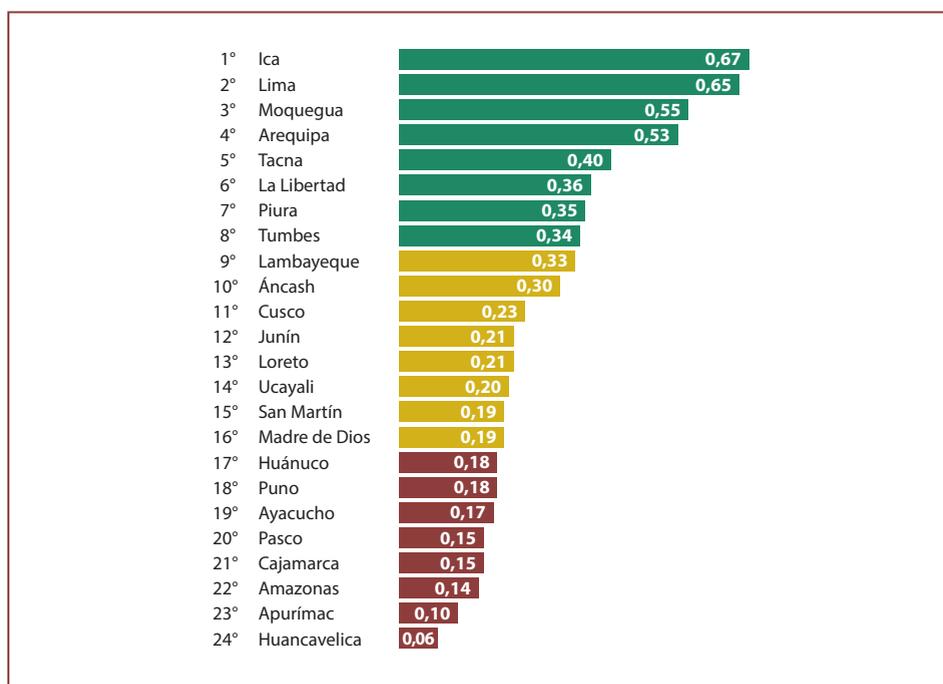
Fuente: CNCF. Elaboración: propia.

En cuanto al pilar de evolución sectorial, el ICR-CNCF del 2014 ubicaba a Apurímac en la posición 23 (ver gráfico 41). Este pilar resalta algunos indicadores que caracterizan la complejidad económica y productividad de la región. Por ejemplo, en el caso del sector agrícola, el indicador índice de productividad agrícola colocaba a Apurímac en la posición 21 (con un valor de 0,18 en un rango de 0 a 1); en el sector manufactura, el indicador valor agregado manufacturero per cápita la ubicaba en la

posición 23; y en el sector servicios, los indicadores tamaño promedio de la empresa de servicios y porcentaje de hoteles certificados la ubicaban en las posiciones 18 y 23 respectivamente. Estos resultados confirman la baja complejidad y el bajo valor agregado de estas actividades productivas en la región.

En contraste, para el 2014, se observa que el indicador tasa de inversión del sector construcción (PBI construcción / PBI regional) ubicaba a Apurímac en la posición 1 a nivel de regiones (ver cuadro 27), lo que denota el fuerte impacto de la etapa de construcción de Las Bambas y el tipo de complejidad económica que experimentaba esta región⁶¹.

GRÁFICO 41. PILAR EVOLUCIÓN SECTORIAL, AÑOS 2013-2014



Fuente: CNCF.

61 El indicador tasa de inversión del sector construcción del ICR-CNCF corresponde al pilar desempeño económico, es decir, no está vinculado directamente al pilar de innovación, pero permite describir la evolución sectorial y el tipo de complejidad económica de esta región.

CUADRO 27

INDICADORES	UNIDAD DE MEDIDA	APURÍMAC 2013/14	
		VALOR	RANK.
PILAR 7: EVOLUCIÓN SECTORIAL			
Índice de productividad agrícola	Índice (0 a 1)	0,18	21°
Valor agregado manufacturero per cápita	S/. Reales (miles)	208	23°
Índice de diversificación de exportaciones	N.º de partidas arancelarias	28	20°
Porcentaje de hoteles certificados	Porcentaje	4%	23°
Tamaño promedio de la empresa de servicios	% de PEA ocupada que labora en empresas de 51 a más trabajadores	0,132	18°
Tasa de inversión (PBI Construcción / PBI Total)*	Porcentaje	23%	1°

Fuente: CNCF. Elaboración: propia.

(*) Corresponde al pilar de Desempeño Económico.

a) Diversificación económica regional

Como se señaló, para complejizar la matriz productiva, se requiere trabajar en dos ejes: diversificación productiva y mejora de la productividad. Con respecto a la diversificación productiva, la investigación de Tello (2015) demuestra cuantitativamente⁶² que para el caso peruano, el capital natural (que incluye los recursos minerales) ha incidido estadísticamente en promedio en el crecimiento económico regional, en el aumento del empleo relativo al sector primario y en la concentración de los principales productos de exportación (especialmente, primarios). Asimismo, concluye que la “maldición (de los recursos naturales)” radica en la dependencia de las regiones en los recursos naturales solo para crecer (económicamente) y no así para el desarrollo regional, debido a la ausencia de efectos significativos sobre la participación del empleo secundario y terciario de la PEA total y sobre el proceso de diversificación de exportaciones. Ante ello, señala que el reto para los diversos estamentos de gobierno y agentes productivos es desarrollar el enorme potencial disponible de capacidad exportable regional.

La capacidad exportable de una región, por número de productos exportados, sirve como un indicador parcial⁶³ para evaluar el nivel de complejidad de una región. En el caso de Apurímac, de acuerdo al ICR-C del 2016, el indicador número de partidas arancelarias de las exportaciones no tradicionales (partidas con valor total mayor a US\$ 2.000.000) colocaba a esta región en la posición 22⁶⁴, con trece partidas arancelarias

62 Mediante el método de panel.

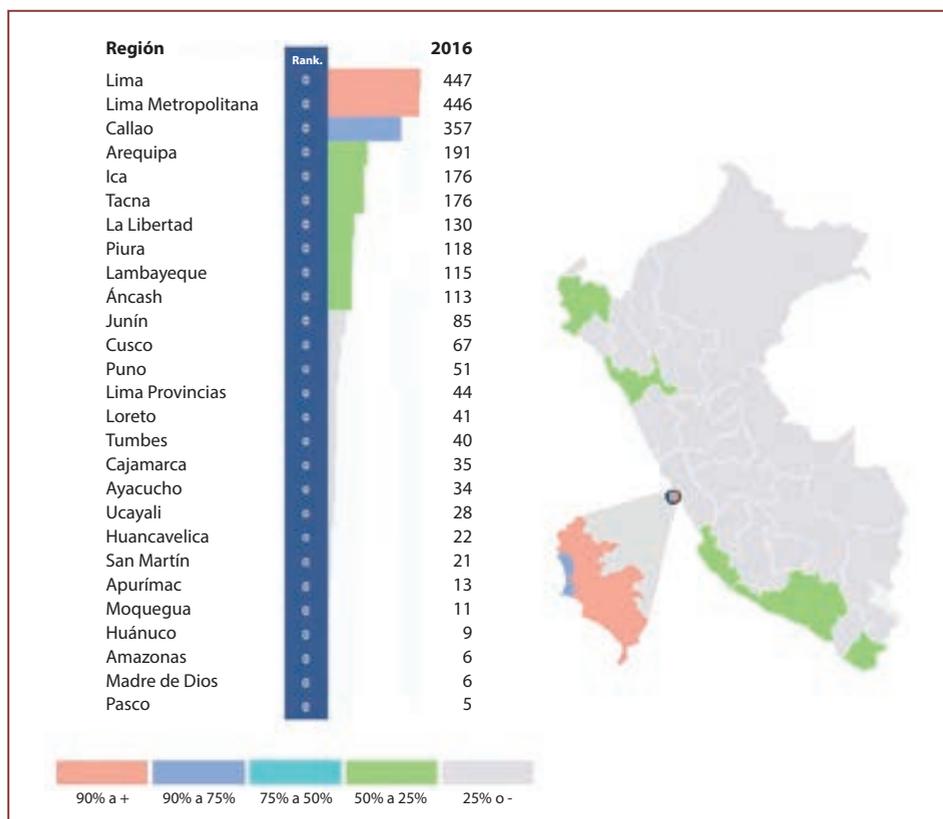
63 Este es un indicador aproximado, ya que la diversidad y complejidad económica abarcan tanto dinámicas endógenas como exógenas en la economía regional.

64 En el *ranking* del ICR-C del 2016 por regiones, se considera la región Lima y, a su vez, se la desagrega en Lima provincias y Lima metropolitana. También se incorpora la región constitucional del Callao.

exportadas (ver gráfico 42). En cuanto al indicador número de países de destino de las exportaciones no tradicionales (partidas con valor total mayor a US\$ 2.000.000), se ubicaba a Apurímac en la posición 25 con diez países destino (ver gráfico 43). En la posición 1, se encuentra la región Lima con 447 partidas arancelarias exportadas y 154 países destino. Por su parte, el indicador de inserción externa de productos no tradicionales (Valor FOB US\$ de las Exportaciones Definitivas No Tradicionales⁶⁵ ÷ Producto Bruto Interno Corriente US\$) ubicaba a Apurímac en la posición 26 con un nivel de inserción de solo 0,08 % en productos no tradicionales (ver gráfico 44).

En términos de complejidad económica, los tres indicadores señalados, al estar enfocados en productos no tradicionales, indican cuál es el alcance de la producción con mayor valor agregado en Apurímac que ha alcanzado estándares de exportación, lo que implica conocimientos más complejos en el campo productivo, administrativo, logístico, entre otros.

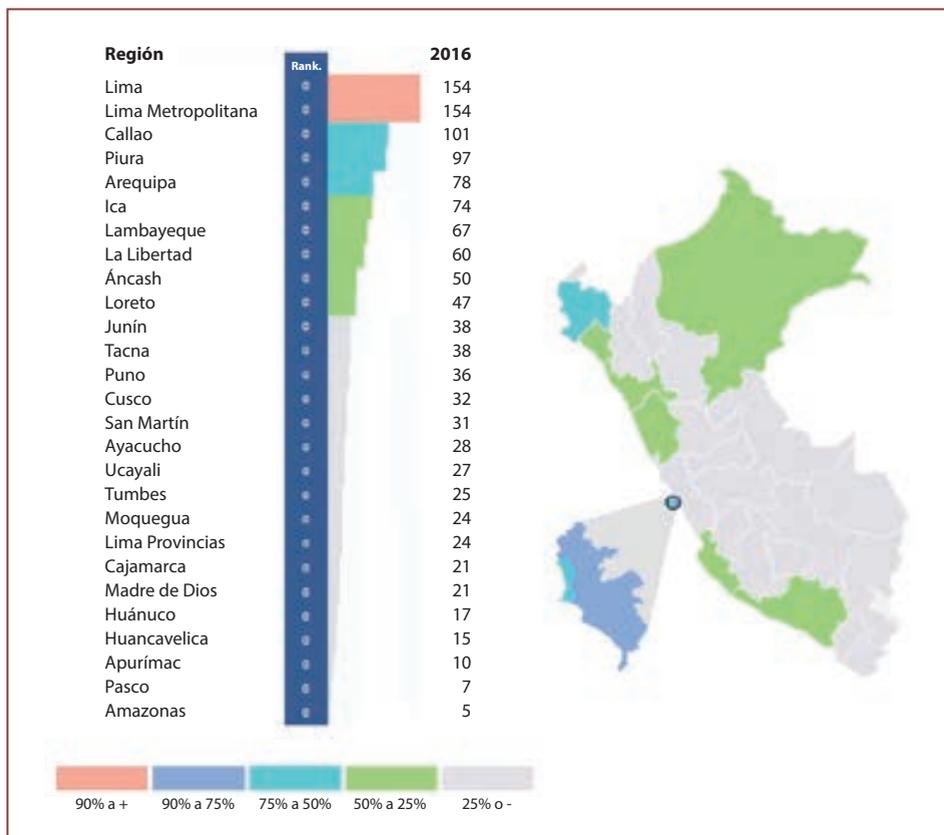
GRÁFICO 42. PILAR ECONOMÍA/FACTOR DIVERSIFICACIÓN/VARIABLE PRODUCTOS DE EXPORTACIÓN, AÑO 2016



Fuente: Centrum.

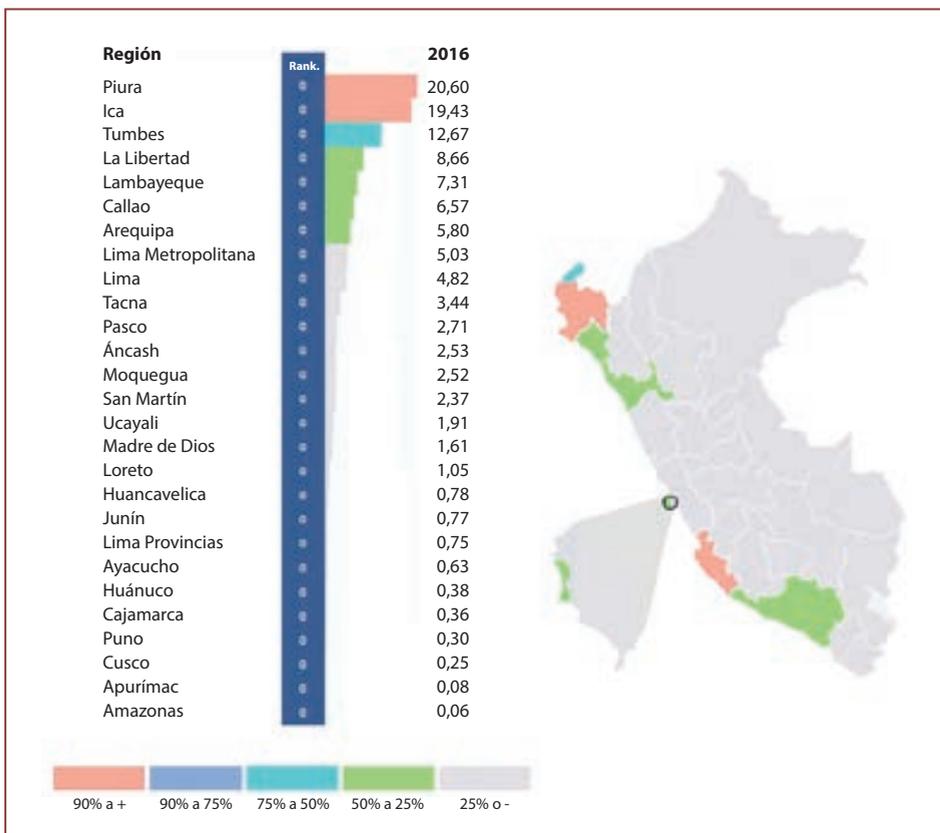
65 Monto sobre la base de partidas con valor total mayor a US\$ 2.000.000.

**GRÁFICO 43. PILAR ECONOMÍA/FACTOR DIVERSIFICACIÓN/VARIABLE
PAÍSES DE DESTINO, AÑO 2016**



Fuente: Centrum.

GRÁFICO 44. PILAR ECONOMÍA/FACTOR EXPORTACIÓN/VARIABLE INSERCIÓN EXTERNA, AÑO 2016



Fuente: Centrum.

De acuerdo al Plan Estratégico de Competitividad de Apurímac del 2015, elaborado por su gobierno regional, se han priorizado trece cadenas productivas en la región, y asimismo, se han identificado las provincias en donde tienen mayor potencial de desarrollo (ver cuadro 28).

CUADRO 28. CADENAS PRODUCTIVAS PRIORIZADAS EN APURÍMAC, POR PROVINCIAS

CADENA PRODUCTIVA	Anís	Apicultura/ miel	Artesanía textil a base de alpaca	Cuy	Fibra de alpaca	Lácteos	Palta
ZONA DE PRODUCCIÓN (PROVINCIA)	Abancay	Abancay Andahuaylas Chincheros	Abancay Aymaraes	Andahuaylas Chincheros Antabamba Aymaraes Grau	Andahuaylas Antabamba Aymaraes Grau	Abancay Andahuaylas Aymaraes Chincheros Cotabambas	Abancay Chincheros
CADENA PRODUCTIVA	Papa nativa	Quinua	Tallarines de casa	Tara	Trucha	Turismo	
ZONA DE PRODUCCIÓN (PROVINCIA)	Andahuaylas Chincheros Cotabambas	Andahuaylas Chincheros	Abancay Andahuaylas	Abancay Andahuaylas Chincheros	Abancay Andahuaylas Chincheros	Abancay Andahuaylas	

Fuente: Plan de Competitividad – Apurímac, 2015.

Con relación al debate reciente sobre la necesidad de promover una diversificación productiva en el país, existen varias perspectivas o rutas. Para autores como Crespi, Fernández-Arias y Stein (2014), una política de desarrollo productivo se basa en identificar las fallas de mercado e identificar las políticas e instituciones a cargo para resolverlas. Estas políticas pueden tener un espectro amplio (políticas horizontales) o centrarse en sectores específicos (políticas verticales). También puede incorporar insumos públicos, en los que el Estado mejora la competitividad del sector privado (infraestructura, acceso a servicios y equipamiento especializado); o incorporar intervenciones de mercado (subsidios, facilidades fiscales o tarifas). Varias de estas propuestas se plantearon en el Plan Nacional de Diversificación Productiva (PNDP) del 2014, promovido por el anterior gobierno (ver cuadro 29). El PNDP proponía alcanzar la diversificación a partir de la atención de lo que se denominaba como *fallas del mercado y del Estado*. En cuanto a fallas de mercado, buscaba generar externalidades positivas tecnológicas, de información y de coordinación, y en cuanto a fallas del Estado, buscaba regular o corregir determinados sobrecostos, problemas de agencia y limitaciones del aparato burocrático.

Frente al PNDP, surgieron varias posiciones que lo catalogaban como insuficiente. Una de estas posiciones correspondió a Machado (2014), quien señalaba, primero, que la diversificación productiva a partir del PNDP estaba orientada a la inserción en cadenas globales de valor sin tomar en cuenta las potencialidades del mercado interno; segundo, no se consideraba la eliminación de todos los sobrecostos que dificultan la diversificación (por ejemplo, los costos financieros); y tercero, que la elevación de la productividad pasa por un compromiso decidido del Estado peruano por llevar el gasto en educación y salud (como porcentaje del PBI) a niveles superiores. Este autor consideraba que todos estos aspectos estaban ausentes en el PNDP.

CUADRO 29. EJES DEL PLAN NACIONAL DE DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA (PNPD) DEL 2014

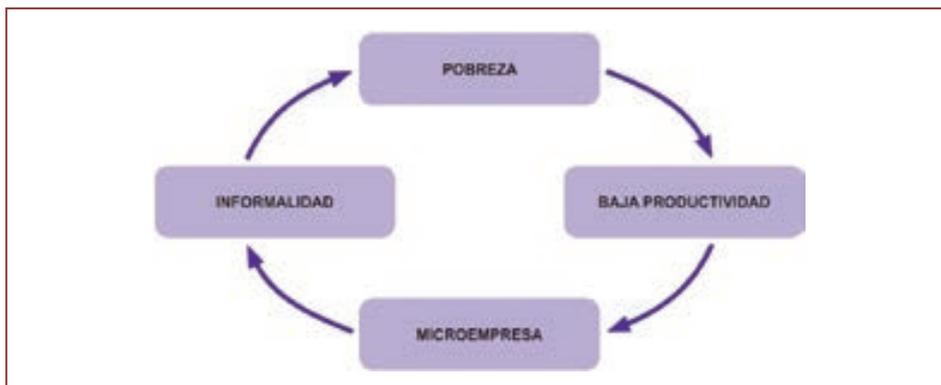
EJE	LÍNEA DE ACCIÓN	INSTITUCIONES INVOLUCRADAS
Diversificación productiva	• Inserción a cadenas de valor globales	Mincetur
	• Innovación y emprendimiento innovador	PCM - Fincyt, Cofide, Minedu
	• Calidad como soporte para la diversificación	PCM - Indecopi
Eliminación de sobre costos	• Monitoreo de mejoras de regulación	MEF, Sunat, Mintra, PCM - Ongei
Expansión de la productividad	• Parques industriales	Mincetur, Minam, Gobiernos regionales
	• Diagnósticos regionales para identificar las barreras al crecimiento de las unidades productivas en las regiones	Gobiernos regionales

Fuente: Ministerio de la Producción.

b) Complejidad económica y circularidad de la pobreza

La complejidad económica está relacionada con un incremento en la productividad. Al respecto, Machado (2014) señala que en países como el Perú, la pobreza estructural está asociada con el nivel de complejidad productiva predominante. Existe así un *círculo vicioso de la pobreza* en el que los pobres estructuran su economía mayoritariamente a partir de tres características productivas y sociales: 1) poseen baja productividad laboral, 2) están concentrados en microempresas, y 3) están ampliamente insertados en la economía informal. Estas variables se retroalimentan manteniendo a la población pobre dentro de un sistema económico de exclusión permanente (ver gráfico 45). Machado explica que en Perú el 90 % de pobres y 96 % de pobres extremos trabajaban en empresas de menos de diez trabajadores —microempresas— (2011). Asimismo, los trabajadores de las microempresas tenían ingresos 2,5; 8,5 y 15,2 veces menores que en la pequeña, mediana y gran empresa (2008) respectivamente (y estos menores ingresos reflejarían, en parte, la menor productividad laboral de este sector de la PEA). Por último, señala que por cada micro y pequeña empresa en el sector formal existen dos en el sector informal (2009).

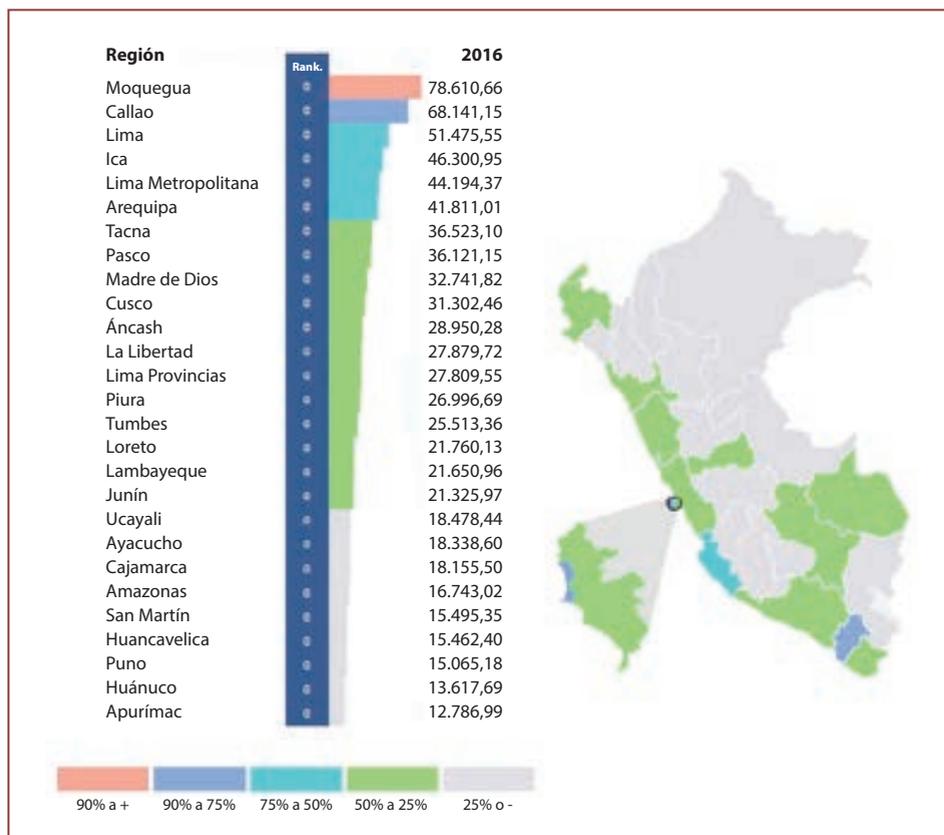
GRÁFICO 45. CÍRCULO VICIOSO DE POBREZA - BAJA PRODUCTIVIDAD - MICROEMPRESA - INFORMALIDAD



Fuente: Machado (2014).

Estas características descritas por Machado están presentes en gran parte del país. Por ejemplo, en el caso de Apurímac, de acuerdo al ICR-C del 2016, se puede identificar un nivel de productividad media del trabajo bastante bajo, lo que la ubica en la posición 24 a nivel de regiones (ver gráfico 46). Posiblemente, este dato estadístico aún no había incorporado el aumento del PBI regional con el inicio de producción de Las Bambas; sin embargo, ayuda a identificar precisamente el nivel de productividad media del trabajo del resto de sectores económicos de esta región.

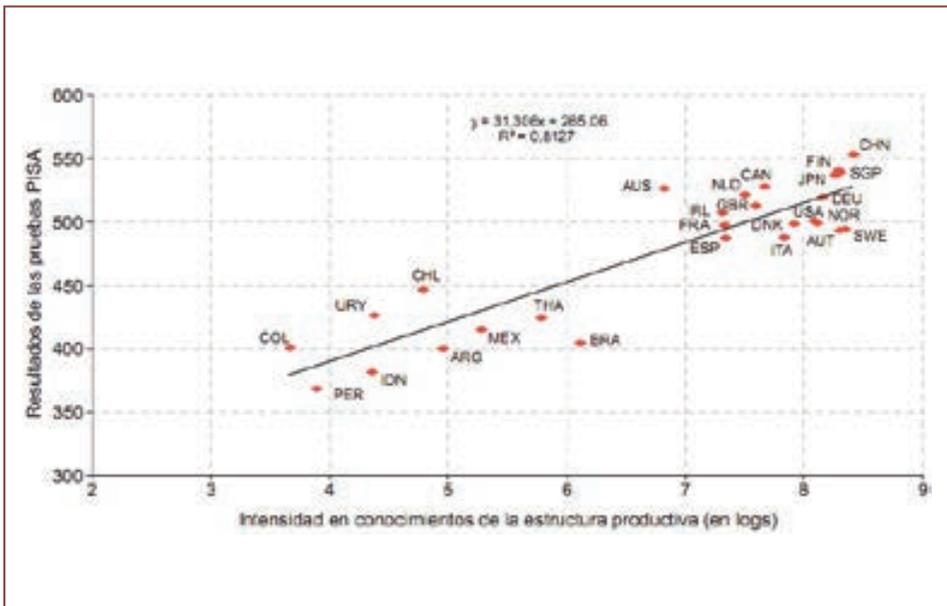
GRÁFICO 46. PILAR EMPRESAS/FACTOR PRODUCTIVIDAD/VARIABLE PRODUCTIVIDAD MEDIA DEL TRABAJO, AÑO 2016



Fuente: Centrum.

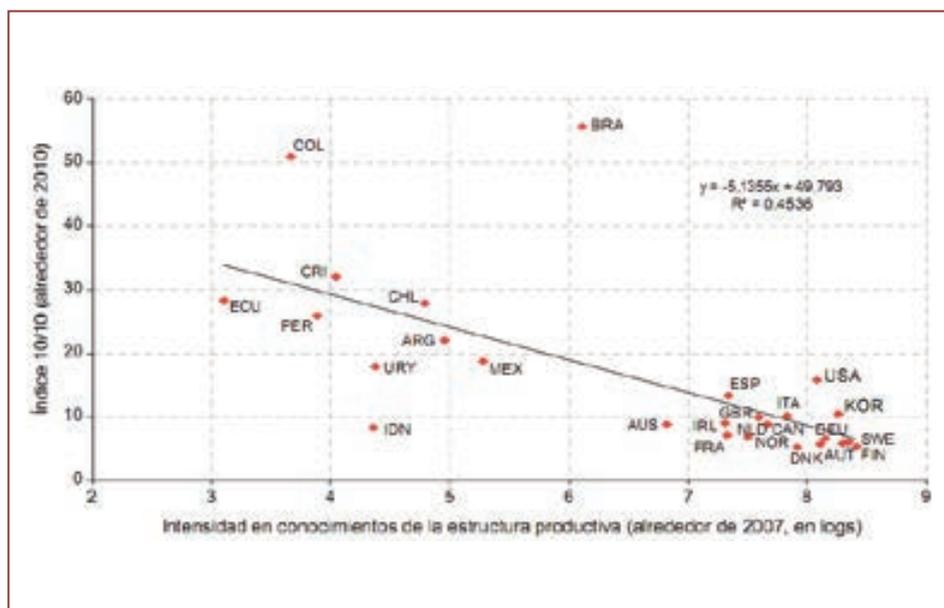
A nivel internacional, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2015) muestra una correlación positiva entre los mayores niveles de educación e intensidad de conocimientos en la estructura productiva (ver gráfico 47). A su vez, al comparar el ratio de desigualdad de ingresos entre la población (entre el 10 % más rica y 10 % más pobre) y la intensidad de conocimientos en la estructura productiva de un grupo de países, se observa, en el caso de América Latina, una combinación de mayor desigualdad de ingresos y menor intensidad de conocimientos en su estructura productiva (ver gráfico 48). Lo contrario sucede en Europa, en donde la menor desigualdad de ingresos entre el segmento más rico y más pobre coincide con una mayor complejidad de conocimientos en la estructura productiva. Estas constataciones muestran que la complejidad de la estructura productiva, la desigualdad de ingresos y el nivel educativo están interrelacionados.

GRÁFICO 47. INTENSIDAD EN CONOCIMIENTOS DE LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA Y EDUCACIÓN



Fuente: CEPAL (2015).

GRÁFICO 48. INTENSIDAD EN CONOCIMIENTOS DE LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO



Fuente: CEPAL (2015).

La CEPAL concluye que los sectores con mayor intensidad de conocimientos generan un “esfuerzo endógeno de innovación”. En el lado opuesto, una economía con baja complejidad productiva y alta desigualdad de ingresos tiene un efecto negativo en la construcción endógena de capacidades y nuevos emprendimientos.

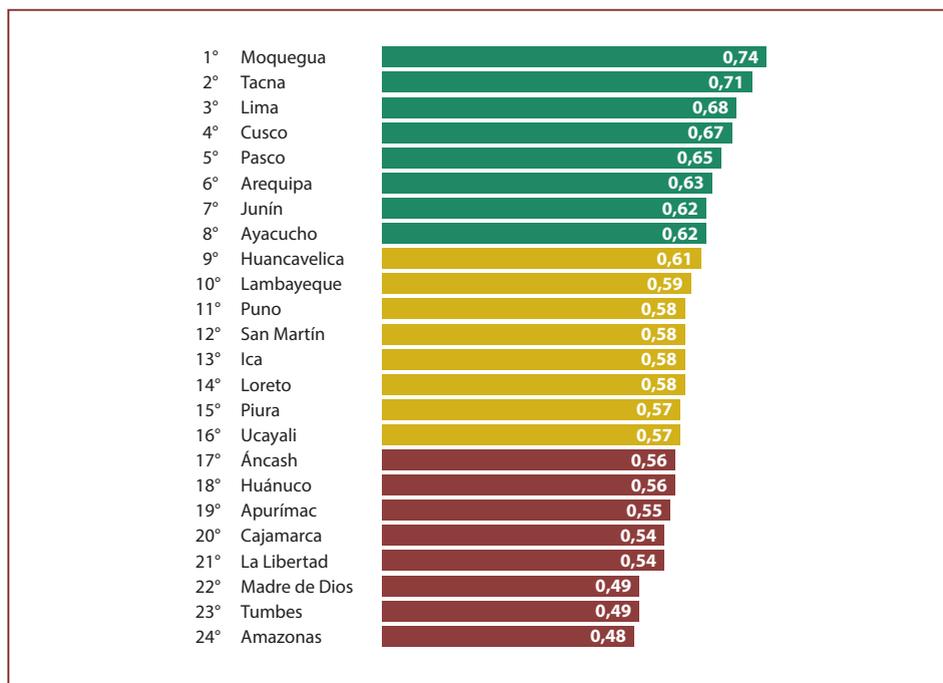
En países como el Perú y otros de la región, el problema de la desigualdad de ingresos y reducción de la pobreza se ha atacado más visiblemente mediante la aplicación de transferencias económicas hacia hogares vulnerables y de bajos ingresos. Sin embargo, en los países de América Latina, de acuerdo a la CEPAL, el aumento del gasto social no ha conducido necesariamente a un aumento de la productividad del trabajador o a reducir la desigualdad de ingresos de manera estructural.

3.2.3 Factor estructural 3: institucionalidad regional y local

El éxito y sostenibilidad de los factores estructurales de desarrollo 1 y 2, ya presentados, está condicionado al avance en los dos siguientes factores estructurales: institucionalidad y de planificación del desarrollo. Lamentablemente, estos últimos no han sido priorizados ni a nivel del gobierno nacional ni de los gobiernos regionales y locales.

En comparación con el resto de regiones, Apurímac ocupaba la posición 19 en el pilar de institucionalidad en el ICR-CNCF del 2014, lo cual evidencia el rezago de esta región respecto a este factor estructural de desarrollo (ver gráfico 49).

GRÁFICO 49. PILAR INSTITUCIONALIDAD, AÑOS 2013-2014



Fuente: CNCF.

El ICR-CNCF del 2014 muestra una serie de indicadores que permiten medir el grado de avance institucional en gobiernos regionales y locales. Por ejemplo, una de los indicadores de análisis es medir la capacidad de ejecución presupuestal de los gobiernos subnacionales. Así, el ICR-CNCF sugiere el indicador eficacia presupuestal en inversión del gobierno regional y municipios locales (PIE / PIM⁶⁶), que colocaba a Apurímac en la posición 22 con 62 % de ejecución en el 2014 (ver cuadro 30). Otro indicador relacionado es el de sostenibilidad fiscal a partir del índice de autonomía fiscal, el cual mide la capacidad recaudadora a nivel de cada gobierno regional⁶⁷. Apurímac, de acuerdo al ICR-C del 2016, se encontraba entre las últimas cinco

66 Presupuesto institucional ejecutado / presupuesto institucional modificado.

67 Recursos directamente recaudados por las entidades públicas y administrados directamente por estas (soles) ÷ presupuesto institucional modificado (soles) (x 100).

posiciones con 3,44 % de recaudación propia (ver gráfico 50); por su parte, lideraban este *ranking* los gobiernos de Tacna y de Lima Metropolitana con 15,49 % y 13,94 % de recaudación propia, respectivamente. Dentro del Estado peruano (que incluye al gobierno nacional y gobiernos subnacionales), la ejecución presupuestal y la capacidad recaudadora se encuentran entre las debilidades institucionales más fáciles de identificar a partir de sus portales de transparencia.

El nivel de institucionalidad de los gobiernos regionales y locales, en términos orgánicos⁶⁸, también se puede identificar en varios indicadores del ICR-CNCF del 2014. En el caso de Apurímac, el indicador porcentaje de municipalidades provinciales y distritales con Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) ratificado la ubica en la posición 23 (con 76 % de cumplimiento), el indicador porcentaje de cumplimiento de la Ley de Transparencia Informativa la coloca en la posición 22 (con 50 % de cumplimiento) y el indicador número promedio de instrumentos de gestión y desarrollo urbano y/o rural⁶⁹ la ubica en la posición 19 (ver cuadro 30). Si bien estos indicadores no miden la calidad de este tipo de instrumentos de gestión en los gobiernos subnacionales o la calidad de la información que se brinda a la ciudadanía, sí indican los niveles de avance en el cumplimiento de estos requisitos en estas entidades públicas.

CUADRO 30

INDICADORES	UNIDAD DE MEDIDA	APURÍMAC 2013/14	
		VALOR	RANK.
PILAR 1: INSTITUCIONALIDAD			
Eficacia presupuestal en inv. del gobierno regional y mun. locales (PIE / PIM)	Porcentaje	62%	22°
Tasa de formalidad (N.º contribuyentes entre PEA ocupada)	Porcentaje	21%	21°
Porcentaje de municipalidades prov. y dist. con TUPA ratificado	Porcentaje	76%	23°
Número promedio de instrumentos de gestión y desarrollo urbano y/o rural	N.º de inst.	6,6	19°
Porcentaje de cumplimiento de la Ley de Transparencia Informativa	Porcentaje	50%	22°
Porcentaje de municipalidades que cuentan con instrumentos de gestión ambiental*	Porcentaje	5%	23°
N.º de conflictos sociales (activos y latentes) por región	N.º de conflictos	23	23°

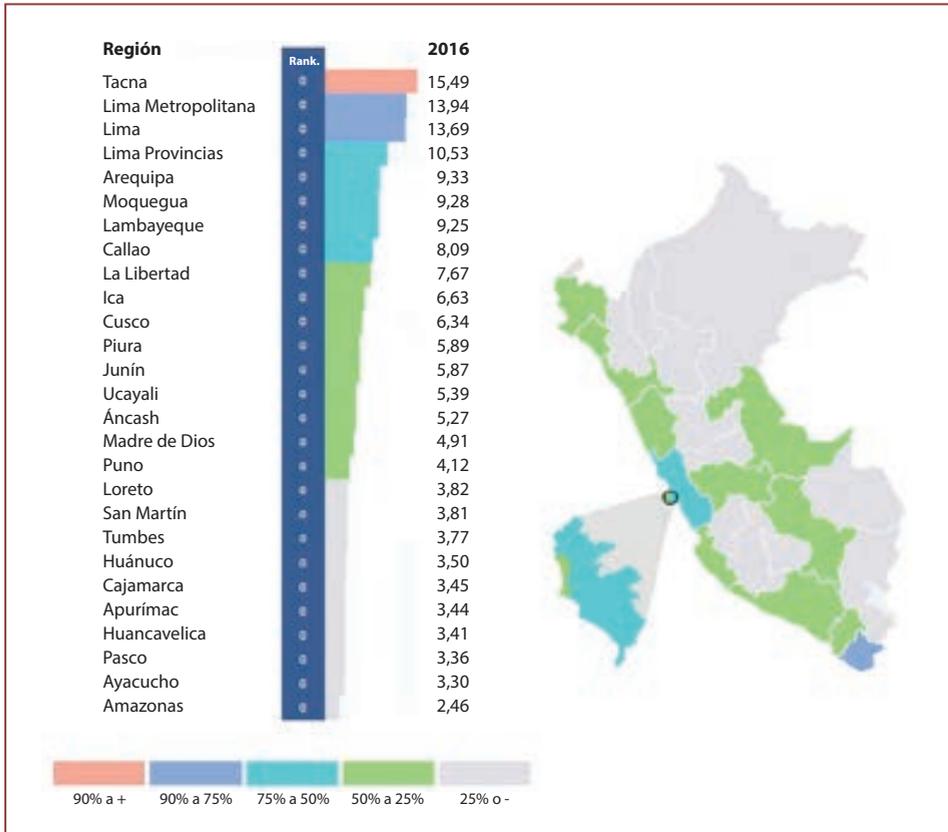
Fuente: CNCF. Elaboración: propia.

(*) Corresponde al pilar de Ambiente.

68 Relativo a la organización y el funcionamiento de las institucionales.

69 Suma de número de instrumentos de gestión en municipalidades provinciales y distritales entre el total de municipalidades locales que declararon.

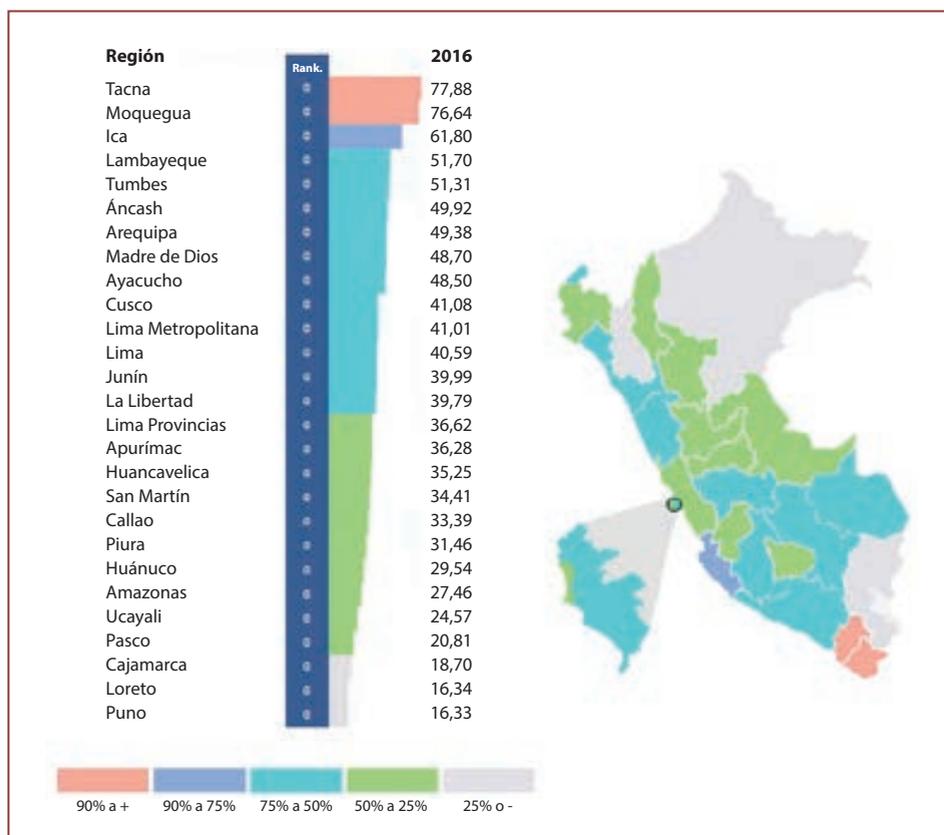
GRÁFICO 50. PILAR GOBIERNO/FACTOR AUTONOMÍA/VARIABLE AUTONOMÍA FISCAL, AÑO 2016



Fuente: Centrum.

El ICR-C del 2016 evalúa también los logros de otras entidades del Estado, como, por ejemplo, el Poder Judicial. En cuanto al indicador expedientes resueltos, Apurímac ocupa la posición 16 (con 36 % de avance), es decir, dentro del tercer cuartil respecto al resto de regiones (ver gráfico 51).

GRÁFICO 51. PILAR GOBIERNO/FACTOR JUSTICIA/VARIABLE EXPEDIENTES RESUELTOS, AÑO 2016



Fuente: Centrum.

En cuanto a la actividad económica, el nivel de institucionalidad, que es evaluado de acuerdo al ICR-CNCF del 2014 a partir del indicador tasa de formalidad (número de contribuyentes entre PEA ocupada), ubica a Apurímac en la posición 21 con una tasa de 21 %.

Este conjunto de indicadores muestra las limitaciones institucionales de Apurímac como factor estructural de desarrollo. Al respecto, los recursos de canon y de regalías del sector minero tienen restricciones para canalizarse en la reducción de brechas institucionales de los gobiernos subnacionales, ya que legalmente están circunscritos a la ejecución de obras de infraestructura.

El factor estructural de desarrollo institucionalidad abarca también otros subtemas relativos a la institucionalidad democrática, la institucionalidad ambiental, entre otros, que no es posible medirlos siempre a partir de indicadores cuantitativos. Sin embargo,

es necesario mencionar y analizar estos otros ejes claves de la institucionalidad local y regional, ya que explican, en buena medida, la incapacidad del Estado para atender las agendas de derechos y agendas de desarrollo de las poblaciones en zonas con presencia minera.

a) Institucionalidad democrática (equilibrio político a nivel local y regional)

Los regímenes democráticos permiten canalizar las distintas demandas y propuestas de la ciudadanía, favorecen la fiscalización de la gestión pública y lucha contra la corrupción, permiten la construcción de instituciones públicas independientes, entre otros. Estos resultados de manera agregada permiten el ejercicio pleno de derechos y deberes ciudadanos amparados por la Constitución y, a su vez, favorecen mejores estándares desarrollo.

En el campo de la institucionalidad democrática y equilibrio político, en varias zonas del país con importante presencia minera, ha venido ocurriendo lo que Durand (2014)⁷⁰ ha denominado como *gobierno minero*. Este concepto describe escenarios en los que la empresa minera decide expandir sus roles no económicos en el espacio en el que opera para asegurar un manejo político y social del entorno, de tal forma que le permita asegurar su operatividad y rentabilidad a largo plazo. A nivel de los enclaves y corredores mineros, se produce un primer núcleo de influencia o control socioterritorial; no obstante, este tipo de influencias también busca alcanzar los niveles regional y nacional. Bajo esta lógica, el gobierno minero (que incluye a la empresa y otros actores articulados a esta) se proyecta como el principal actor político en los territorios en donde se inserta.

Una de las evidencias más directas alrededor del concepto de gobierno minero son los contratos de seguridad que sostiene actualmente la policía nacional con varias empresas mineras. Alrededor de estos, se observan situaciones irregulares, como el asesinato de pobladores cuando se producen protestas o bloqueos de carreteras, o casos de hostigamiento a líderes y activistas sociales. Uno de los casos más recientes fue el asesinato del campesino Quintino Cereceda, en octubre del 2016 en Challhuahuacho, luego del bloqueo de una carretera que utilizaba la empresa Las Bambas. En esa ocasión, el exministro del Interior, Carlos Basombrío, indicó públicamente que se habían vulnerado los protocolos de decisión en la cadena de mando del ministerio.

Un factor importante que promueve (aunque no debería) la existencia del gobierno minero es que durante la etapa de operación de la mina los aportes fiscales de estas

70 Durand, Francisco (2014). *Enclaves y gobierno minero*. Lima: PUCP.

empresas pueden llegar a comprender un alto porcentaje del presupuesto público anual del gobierno local o regional. Por ejemplo, en la provincia de Cotabambas, los aportes por regalías y adelanto de canon juntos llegaron a financiar hasta el 32,4 % y 44,3 % del presupuesto provincial en el 2016 y el 2017 respectivamente; por su parte, en el distrito de Challhuahuacho, llegó hasta 89,2 % y 81,2 % de su presupuesto durante esos mismos años respectivamente. Aunque el grado de “mineralización” del presupuesto público viene generando influencias no económicas sobre actores públicos y privados, en realidad, la tributación de todo sujeto jurídico y natural en el país forma parte de las obligaciones constitucionales y, en tal sentido, no debería condicionar la institucionalidad democrática o política local y regional.

Otro tipo de transgresión al orden democrático que fue aplicado recientemente por el gobierno nacional para contener las diversas demandas de la población y el descontento social en zonas con presencia minera fue la declaratoria sucesiva de estados de emergencia. Esto ha venido sucediendo en los últimos años en Cotabambas como en otras zonas del corredor minero del sur andino. Así, el 14 de noviembre del 2017, el Poder Ejecutivo, mediante la PCM, prorrogaba por tercer mes consecutivo el estado de emergencia en los distritos de Challhuahuacho y Mara (Cotabambas, Apurímac) y Capaccmarca (Chumbivilcas, Cusco). Además, el 11 de enero del 2018, se declaró estado de emergencia⁷¹ en todo el corredor vial Apurímac-Cusco-Arequipa, que une al corredor minero del sur andino, el cual se ha extendió hasta en dos ocasiones más y estuvo vigente hasta junio del 2018. Con estas medidas, se suspende el ejercicio de derechos constitucionales relativos a la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad de domicilio y la libertad de reunión y tránsito sobre estos territorios.

Además de los riesgos de violaciones de derechos humanos y ciudadanos —como se ha sido registrado en diversas zonas del país en los últimos años⁷²—, este tipo de (des)equilibrio político origina que el desarrollo local o regional se centre alrededor del objeto de la minería (focalizada en una empresa), en lugar de buscar un desarrollo más amplio.

b) Institucionalidad alrededor de los conflictos sociales y la vulneración de derechos

Para evaluar la institucionalidad, el ICR-CNCF utiliza entre sus indicadores el número de conflictos sociales de una región. Según este, en el 2014, Apurímac tenía el segundo peor indicador a nivel de regiones en términos de conflictividad, con 23 conflictos sociales registrados por la Defensoría del Pueblo. Este indicador es importante porque

71 D. S. 006-2018-PCM.

72 Ver reportes semestrales del Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú (<http://conflictosmineros.org.pe/>).

la posibilidad de prever o resolver un conflicto se sustenta en buena medida en las capacidades institucionales de los organismos estatales en los tres niveles de gobierno.

Actualmente, en el 2018, Apurímac aún se encuentra en las primeras posiciones en cuanto a número de conflictos y se ubica en la posición 3 con catorce conflictos. De estos conflictos registrados por la Defensoría, uno expresa los desacuerdos existentes entre la empresa Las Bambas y la población de Cotabambas.

El conflicto nace de la diversidad de puntos de vista, aspiraciones e intereses. Al respecto, la Defensoría del Pueblo señala que “el conflicto social debe ser entendido como un proceso complejo en el cual sectores de la sociedad, el Estado y las empresas perciben que sus objetivos, intereses, valores o necesidades son contradictorios”. Aparte, se le denomina *conflicto social* porque se afecta a una colectividad y al bien común.

Este punto de partida nos indica que el conflicto es parte constitutiva de la democracia, en tanto permite que se exprese la diversidad; es decir, los conflictos están presentes en la base de una sociedad plural. Asimismo, el conflicto no es igual a violencia (aunque en ocasiones puede producirse), ya que este expresa, ante todo, un desacuerdo, que puede ser manifestado por distintos mecanismos e instrumentos, como plataformas, comunicados, memoriales, etc. En este sentido, en contextos de conflictos, imprescindiblemente, se deben sentar las bases para que estos puedan resolverse de manera *institucionalizada*.

En CooperAcción, hemos construido una tipología general que clasifica la conflictividad social relacionada con la minería, basados en dos tipos de conflictos: 1) de resistencia o rechazo, y 2) de coexistencia o convivencia⁷³. En cuanto a los conflictos de resistencia o rechazo, en estos predominan las posiciones irreductibles y, generalmente, los procesos de diálogo no prosperan⁷⁴. En estos casos, la polarización origina que los proyectos mineros y las relaciones entre los actores se interrumpan con plazos indeterminados. Por su parte, en los conflictos de coexistencia o convivencia, no existe una oposición general de la población a la minería y se permite que las empresas puedan operar durante todo el ciclo de vida del proyecto minero. No obstante, la conflictividad social se expresa a partir de la manifestación de desacuerdos y demandas de la población, basados en una agenda de derechos que abarca los campos económico, social, ambiental, cultural, de salud, etc.⁷⁵.

73 José de Echave (2015).

74 Como en los casos de Tambogrande, Quilish, Río Blanco, Santa Ana, Conga, Tía María.

75 Como en los casos de Espinar, Chumbivilcas, Cotabambas, Áncash, en la sierra central.

Hasta el año 2016, la principal herramienta que había utilizado el gobierno nacional para la resolución de conflicto eran las mesas de diálogo o las de desarrollo⁷⁶, por medio de las cuales se canalizaba este tipo de demandas. En Cotabambas, que se trata de un conflicto de coexistencia, la última mesa de diálogo provincial fue instalada en febrero del 2016 y fue suspendida por el gobierno nacional en octubre de ese año. A pedido de la población, sus demandas fueron distribuidas en cuatro ejes de trabajo: 1) ambiental, 2) desarrollo (obras públicas), 3) derechos humanos, y 4) responsabilidad social de la empresa. El gobierno nacional priorizó el eje de desarrollo, principalmente, a partir del ofrecimiento de un listado de obras de infraestructura; sin embargo, tanto en el eje ambiental (que incluye aspectos de derechos ciudadanos y de desarrollo sostenible) como en el eje de derechos humanos (que incluía la atención a las víctimas de este conflicto⁷⁷), los avances fueron escasos a pesar de las numerosas reuniones de estas submesas de trabajo. En diferentes espacios de mesas de diálogo o de desarrollo, durante los últimos años, se ha ido repitiendo sistemáticamente este tipo de priorización alrededor de ofertas de obras de infraestructura pública, dejándose de lado o dándole menos importancia a denuncias de vulneración de derechos humanos y ambientales⁷⁸.

Por ejemplo, en el tema ambiental, la población ha venido reclamando mayor transparencia y participación ciudadana en las reiteradas modificaciones al proyecto Las Bambas. De hecho, desde la sociedad civil, se han identificado hasta veintidós observaciones en la propuesta para la tercera modificatoria al EIA de las Bambas en el 2018. Otro de los impactos ambientales que experimenta la población de Cotabambas es el enorme flujo de camiones de carga pesada de la empresa —alrededor de 350

76 De acuerdo a la ex Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS), en operación hasta comienzos del 2017, Las *mesas de diálogo* suelen conformarse como respuesta a un conflicto social que ha escalado y hecho crisis. Buscan crear un clima de confianza para llegar a conocer las demandas de fondo y alcanzar acuerdos. Por su parte, Las *mesas de desarrollo* buscan contribuir al desarrollo local mediante una intervención multisectorial articulada, con la perspectiva de ampliar la presencia del Estado, discutir las soluciones apropiadas y canalizar inversiones y programas públicos, así como los aportes de la empresa que opera en la zona.

77 En términos de vulneración de derechos humanos, la población de Cotabambas ha demandado la atención a las familias de los fallecidos y afectados (cuatro personas fallecidas y una con incapacidad permanente) luego de las protestas de setiembre del 2015 y octubre del 2016. En su momento, Las Bambas ofreció darle un sueldo mínimo a cada una de estas familias durante un año (alrededor de US\$ 250 mensuales), apoyo que ya concluyó. Lo cierto es que la muerte de estos pobladores sigue impune, sin haber hallado culpables por el lado de la justicia peruana, como sucede reiteradamente en casos de conflictos. Esta situación ha generado enorme indignación en la población de Cotabambas. En setiembre del 2017, se conmemoró el segundo año del fallecimiento de estas víctimas de la protesta social (Alberto Cárdenas Challico, Beto Chahuayllo Huilca, Exaltación Huamani Mio en el 2015, así como Quintino Cereceda Huisa en el 2016) con una misa masiva y una actividad pública en la plaza de Tambobamba; además, se declaró feriado en toda la provincia.

78 Ver Flores Unzaga, César (2016). *Conviviendo con la minería en el sur andino. Experiencia de las mesas de diálogo y desarrollo de Espinar, Cotabambas y Chamaca*. Lima: CooperAcción, Oxfam.

camiones— que transitan diariamente por la provincia (en un terreno no asfaltado que genera impactos de polvo y vibraciones)⁷⁹.

El gobierno nacional no ha dado pasos para promover nuevamente espacios de diálogo con el mandato de atender la multiplicidad de demandas que reclama la población⁸⁰. Tampoco se observan acciones para fortalecer y transparentar a las instituciones gubernamentales responsables de atender estas problemáticas.

Como política pública, uno de los principales factores que reduce la funcionalidad y efectividad de este mecanismo de resolución de conflictos es la asimetría de poder entre sus participantes: esto ha sido advertido por CooperAcción en diferentes investigaciones⁸¹. Asimismo, en *La Gobernanza y la Ley*, del Banco Mundial (2017)⁸², se señala en una de sus conclusiones que “Las asimetrías de poder pueden socavar la efectividad de las políticas. La distribución desigual del poder en el ámbito de las políticas puede conducir a la exclusión, la captura y el clientelismo”. Bajo el diseño que tenían las mesas de diálogo —mientras estuvo activo este mecanismo— era difícil alcanzar soluciones consensuadas y duraderas, y más bien, era común llegar a soluciones asimétricas, es decir, que no guardaban un equilibrio entre los intereses de las partes (las poblaciones locales eran las menos favorecidas), lo que mantenía el estado de conflictividad latente.

c) Institucionalidad ambiental

Los componentes ambientales traducidos en la protección de derechos ciudadanos y la planificación del desarrollo sostenible son cada vez menos ineludibles a nivel mundial. Más aun, la adecuada incorporación de los componentes ambientales en los proyectos y actividades productivas se ha vuelto crítica en un contexto de vulnerabilidad de los países frente al cambio climático.

79 A esta demanda específica, el gobierno nacional y la empresa le han venido dando mayor atención y han ofrecido propuestas de solución, luego de reiteradas protestas y reclamos.

80 A finales de octubre del 2017, una delegación de alcaldes y dirigentes de Cotabambas se entrevistó con varios representantes del Ejecutivo en Lima para solicitar la reinstalación de la mesa de diálogo que se desarrolló durante el 2016 y que quedó suspendida en el mes de octubre de ese año con el nuevo gobierno. Lamentablemente, la respuesta de la PCM fue negativa, con lo cual, diversas demandas en materia ambiental, de derechos humanos y de desarrollo han quedado como no resueltas.

81 CooperAcción ha realizado las investigaciones *La experiencia de la mesa de diálogo en Espinar 2012-2013 ¿Un nuevo modelo de gestión de conflicto socio ambiental?* (Zeisser, 2015) y *Conviviendo con la minería en el sur andino. Experiencias de la mesas de diálogo y desarrollo de Espinar, Cotabambas y Chamaca* (Flores, 2016). Las recomendaciones de estas investigaciones han sido compartidas en nuestras zonas de trabajo, en eventos públicos y en varias mesas de trabajo multiactor, por ejemplo, en el marco del proyecto de prevención de conflictos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

82 <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>

En los últimos años, algunos componentes de la institucionalidad ambiental en el Perú se han ido deteriorando o su implementación se ha interrumpido, lo cual ha tenido incidencia directa en la capacidad de garantizar el desarrollo sostenible en los ámbitos locales y regionales⁸³. A continuación, se resaltan algunos de los principales retrocesos identificados en materia ambiental.

- Mayor flexibilidad en las modificaciones de los proyectos. En el caso de Las Bambas, tras la aprobación de su EIA en el 2011, este proyecto ha sido modificado en siete ocasiones: dos mediante modificatoria del EIA y cinco mediante informes técnicos sustentatorios (ITS). Este último es un instrumento de menor rango creado en los últimos años, que reduce el período de aprobación a quince días y anula los procesos de participación ciudadana. Debido a que las características e impactos iniciales del proyecto han cambiado sin la debida participación e información, se ha generado desconcierto y malestar en la población.

En el 2018, Las Bambas ha presentado una tercera propuesta de modificación de su EIA, la cual ha recibido veintidós observaciones en temas sensibles a partir de una revisión independiente elaborada por sociedad civil. En esta tercera modificatoria del EIA, se han identificado ausencias de un diagnóstico actualizado en varios parámetros ambientales, falta de estudios a nivel de factibilidad en construcciones nuevas, ausencias en el tema de monitoreo de aguas (por ejemplo, aguas subterráneas) y vacíos en los impactos del transporte de minerales.

- Paralización y desmantelamiento de la política pública de ordenamiento territorial. En abril del 2017, el Ministerio del Ambiente (Minam) aprobó su nuevo reglamento de organización y funciones (ROF)⁸⁴, en el cual, renuncia a la rectoría en materia de ordenamiento territorial. Esta decisión interrumpe los procesos que se venían impulsando desde hace ocho años e implica un retroceso evidente en términos de estándares de desarrollo con una visión territorial. Por ejemplo, los daños en términos de pérdidas humanas, colapso de infraestructura y perjuicio económico ocasionado por el desastre natural del fenómeno climático El Niño costero del 2017 se hubiesen podido aminorar significativamente con un proceso integral de ordenamiento del territorio con enfoque de gestión de riesgos de desastres y

83 Estas medidas se contradicen con el esfuerzo de avanzar hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas.

84 Decreto Supremo N.º 002- 2017-MINAM.

de adaptación al cambio climático⁸⁵. En el caso de la minería, una política pública de ordenamiento territorial es necesaria, entre otras razones, para asegurar las dotaciones de recursos necesarias para la población y sus generaciones futuras, especialmente, en zonas de actividades extractivas.

- Debilidad de las instituciones públicas del sector ambiente y recursos naturales nacionales: instituciones como la Autoridad Nacional del Agua (ANA) o las Autoridades Locales del Agua (ALA) han sido permanente criticadas por las poblaciones en el país debido a la baja transparencia en el otorgamiento de licencias de agua (especialmente a empresas), la ausencia de producción de información actualizada sobre flujos de agua disponible y de consumo en los territorios (ello incluye la no publicación abierta de algunos estudios específicos, lo que viola la Ley de Transparencia del Estado), y por la poca efectividad para atender los reclamos y denuncias que recibe de la ciudadanía. El tema del recurso agua es crucial especialmente en el Perú debido a los recurrentes períodos de sequías. Por ejemplo, cuando una explotación minera se produce en zonas de cabecera de cuenta se agudiza la vulnerabilidad frente a la escasez hídrica; al respecto, es clave que la ciudadanía reciba información actualizada sobre la cantidad y calidad del agua y que se defina una adecuada priorización de su uso.

Otra de las instituciones públicas que se ha debilitado a partir de cambios normativos fue el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental la Oficina (OEFA), el cual ha tenido un rol menos activo en los últimos años.

85 Para los antecedentes de la política pública de ordenamiento territorial, ver Dionel Martínez "Ordenamiento territorial en el limbo", en CooperAcción Opina, del 8 de mayo del 2018 (<http://cooperaccion.org.pe/ordenamiento-territorial-en-el-limbo/>). A continuación, un extracto: "El 13 de mayo de 2008, mediante Decreto Legislativo N.º 1013, se aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, que en el inciso c) del artículo 7 señala que es función específica del Minam 'establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes, y conducir su proceso'. El cumplimiento de dicha función fue operativizado en el ROF del Ministerio del Ambiente aprobado mediante Decreto Supremo N.º 007-2008-MINAM que establece como órgano de línea del Minam, la Dirección General de Ordenamiento Territorial. En el 2014, el Congreso de la República aprobó la Ley N.º 30230, que debilita el ordenamiento territorial al quitarle su carácter vinculante y participativo, así como las funciones del Minam al condicionar la aprobación de la política nacional de ordenamiento territorial al voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

Pese a estos últimos cambios, la Dirección General de Ordenamiento Territorial siguió liderando la implementación de la política de ordenamiento territorial hasta la semana pasada, en que el nuevo ROF limitó su intervención a lo ambiental. Cabe señalar que con ello se interrumpió una labor que inició el CONAM (Consejo Nacional del Ambiente) y que hace 8 años asumió el Minam. Si bien es cierto ha habido muchas críticas por la lentitud y entrapamientos no resueltos por esta Dirección, es cierto también que existía una institucionalidad que fue consolidándose en el acompañamiento de procesos de ordenamiento de gobiernos regionales y locales".

- Debilidad de la institucional ambiental en los gobiernos regionales y locales: para evaluar la institucionalidad: el ICR-CNCF del 2014 utilizaba entre sus indicadores el porcentaje de municipalidades que contaban con instrumentos de gestión ambiental. Apurímac se ubicaba en la posición 23 con solo 5 % de los municipios con este tipo de instrumento. Si bien se han producido algunos esfuerzos para articular a los actores locales en Comisiones Ambientales Municipales y Regionales (CAM y CAR) y existen algunos esfuerzos de profesionalización de las subgerencias ambientales en gobiernos subnacionales, en general, todavía existe un déficit importante de capacidades y recursos presupuestarios para atender adecuadamente los requerimientos en materia ambiental que provienen de la población y sus ámbitos territoriales.

d) Institucionalidad gubernamental y corrupción

Para promover el desarrollo en Cotabambas, el gobierno nacional ha elaborado un plan de desarrollo provincial que incluye básicamente un listado de obras públicas (este plan fue presentado en diciembre del 2016). Por el contrario, no ha habido un esfuerzo en apoyar un análisis estratégico ni participativo de las debilidades multidimensionales de desarrollo de Cotabambas, que permita a su vez identificar y construir las políticas públicas necesarias para esta región. Uno de los indicadores que mide el grado de institucionalidad de los gobiernos locales, regionales y nacionales es la corrupción, que repercute en la perforación de los recursos públicos y afecta significativamente la calidad del gasto⁸⁶. A pesar de ello, son pocas las iniciativas que nacen desde las distintas instancias gubernamentales y empresariales para promover políticas públicas en contra de la corrupción, tanto en el ámbito nacional como local (que incluye zonas con presencia minera).

El tema de la corrupción se ha venido intensificando en la agenda pública de Cotabambas. En agosto del 2017, el Jurado Nacional de Elecciones dejó sin efecto provisionalmente la credencial otorgada a Odilón Huanaco Condori como alcalde provincial de Cotabambas mientras se resolvía su situación jurídica. Sobre el exalcalde existe un pedido de prisión preventiva de dieciocho meses del Juzgado de Investigación Preparatoria de Cotabambas, el cual lo acusa de peculado doloso por apropiación, asociación ilícita para delinquir y falsedad ideológica (el citado alcalde se encuentra prófugo de la justicia). En concreto, se le atribuye haberse apropiado de más de S/ 10 millones en su anterior gestión como alcalde del distrito de Challhuahuacho (2011-2014); la acusación se basa en un informe de la Contraloría General de la República. Por su parte, en octubre del 2017, la Fiscalía Contra el Crimen Organizado y el Tercer Juzgado de Investigación Preparatoria de Abancay intervinieron las oficinas del municipio de Challhuahuacho, ya que según la Fiscalía se habrían desviado

86 Por ejemplo, en obras públicas que no cumplen con las especificaciones de los expedientes técnicos.

S/ 84 millones desde la oficina de contabilidad en el 2015 y el 2016. Posteriormente, en el 2018, la Fiscalía ordenó doce meses de prisión preventiva contra el alcalde de Challhuahuacho.

La llegada de Las Bambas ha originado un aumento de los recursos fiscales hacia la provincia y distritos de Cotabambas, especialmente Challhuahuacho, como préstamos por adelanto de canon y pago de regalías. Sin embargo, la proliferación de casos de corrupción en Apurímac (o como los sucedidos en Áncash, otra de las principales regiones cupríferas) evidencia la necesidad de implementar políticas públicas que fortalezcan la institucionalidad local, así como la fiscalización de la gestión pública, tanto desde las instituciones competentes como desde la ciudadanía.

3.2.4 Factor estructural 4: planificación del desarrollo regional y local

El factor estructural de planificación del desarrollo es clave para poder organizar los tres factores estructurales anteriores —educación, salud e infraestructura; complejidad económica y productividad; e institucionalidad— con visiones y objetivos de desarrollo y pensando en la construcción de las políticas públicas correspondientes.

La construcción de planes de desarrollo y planes sectoriales a nivel regional y local no es nueva en el Perú. En el caso de Apurímac, por ejemplo, existen diversas experiencias como el Plan de Desarrollo Concertado de Apurímac 2017-2021, Plan Estratégico de Competitividad de Apurímac del 2015, Plan de Desarrollo Regional Concertado al 2021 (elaborado en el 2010), Plan Estratégico Regional del Sector Agrario de Apurímac 2009-2015, Plan Estratégico Regional de Exportación de Apurímac (elaborado en el 2006), entre otros. La existencia de estos planes, no obstante, no es suficiente, porque, además, se debe hacer una evaluación de estos para saber qué tanto ha avanzado la región en este cuarto factor de desarrollo.

En el caso del Plan de Desarrollo Concertado (PDC) de Apurímac 2017-2021, se hace una identificación de componentes y subcomponentes de desarrollo a partir de cuarenta variables o indicadores (ver cuadro 31). Para muchas de estas variables, se establece un valor base actual y se hace una proyección del valor esperado para el 2021 (y en algunos casos para el 2030). Esta primera etapa de análisis constituye un buen punto de partida; sin embargo, el PDC de Apurímac presentó varios problemas metodológicos después, los cuales se detallan en los siguientes párrafos.

Primero, un grupo importante de variables, subcomponentes y componentes no son incluidos en las siguientes fases de análisis, tales como el diagnóstico de variables estratégicas y objetivos y acciones estratégicas (es decir, se dejan de lado varios componentes y subcomponentes de desarrollo para la región identificados al inicio del ejercicio). Asimismo, se observa en todo el documento una desconexión metodológica entre las distintas fases de análisis que incluye el plan: así, la evaluación de la primera

fase no se concatena con las siguientes fases o se realiza de manera parcial. Con ello, se interrumpe el análisis causa-efecto respecto a los problemas y objetivos de desarrollo planteados inicialmente.

Segundo, los objetivos y acciones estratégicas están planteados de manera general y en pocos casos aluden a políticas públicas o programas concretos. Tercero, no se indica cuáles son los requerimientos presupuestarios para disminuir las brechas en las cuarenta variables o indicadores base hacia el 2021 (estas variables alimentan los componentes de desarrollo regional identificados en el PDC). Estimar los requerimientos presupuestarios es clave, ya que conlleva la tarea de identificar las fuentes y montos de financiamiento necesarios para alcanzar estos objetivos de desarrollo; asimismo, permite identificar en términos de presupuesto público a cuánto asciende el aporte al desarrollo del sector minero con relación a las metas planteadas.

Cuarto, el PDC no indica qué proyectos o programas ni cuántos fondos públicos se están invirtiendo actualmente en los componentes, subcomponentes y variables identificadas para mejorar los niveles de desarrollo.

CUADRO 31. COMPONENTES Y VARIABLES ESTRATÉGICAS PARA EL DESARROLLO IDENTIFICADAS EN EL PDC DE APURÍMAC 2017-2021

COMPONENTE	SUBCOMPONENTE	N.º	VARIABLE
Desarrollo humano e inclusión social	Protección social	1	Nivel de pobreza extrema
		2	Desarrollo infantil temprano
		3	Acceso a la seguridad alimentaria
	Interculturalidad	4	Nivel de interculturalidad
	Equidad	5	Nivel de equidad social
		6	Nivel de equidad de género
Oportunidad y acceso a servicios	Salud	7	Calidad de servicios de salud
	Educación	8	Calidad de servicios de educación
	Vivienda	9	Acceso a servicios de agua y saneamiento
		10	Acceso a vivienda digna
	Transporte, energía y TICs	11	Acceso a servicio de transporte
		12	Servicios de energía
		13	Acceso a las TICs
Estado y gobernabilidad	Modernización de la gestión pública	14	Nivel de institucionalidad
		15	Modernización de la gestión pública
	Participación ciudadana	16	Nivel de organización y participación ciudadana en asuntos públicos
	Seguridad y orden interno	17	Nivel de corrupción
		18	Diálogo y resolución de conflictos
		19	Seguridad ciudadana

COMPONENTE	SUBCOMPONENTE	N.º	VARIABLE
Economía diversificada, competitividad y empleo	Producción y diversificación	20	Nivel de producción
		21	Grado de diversificación productiva de los sectores económicos
	Empleo	22	Nivel de empleo
	Comercio	23	Comercio interno
		24	Nivel de exportación
Cohesión territorial e infraestructura	Infraestructura estratégica	25	Nivel de infraestructura física
	Conectividad	26	Nivel de conectividad física y tecnológica
Ambiente, diversidad biológica y gestión del riesgo de desastres	Gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático	27	Vulnerabilidad a peligros climáticos
		28	Suelos afectados por desertificación y sequía
	Gestión de calidad ambiental	29	Nivel de calidad ambiental
		30	Gestión de residuos sólidos y efluentes
	Recursos naturales y diversidad biológica	31	Disponibilidad de recursos hídricos
		32	Conservación, recuperación, restauración de ecosistemas y agrobiodiversidad
Tendencia	Exógena	33	Bono demográfico
		34	Nivel de urbanización
		35	Migraciones
		36	Nivel de empoderamiento ciudadano
		37	Inversión en innovación con respecto al PBI nacional
		38	Turismo
		39	Demanda de productos orgánicos
		40	Calentamiento global

Fuente: PDC de Apurímac, 2017-2021, p. 42.

Un siguiente documento medular que también requiere una evaluación es el Plan Estratégico de Competitividad de Apurímac, presentado por su gobierno regional en diciembre del 2015. Este plan identifica cinco factores que contribuyen a la competitividad y, a partir de estos, plantea una serie de lineamientos estratégicos y los proyectos en curso que los respaldan (ver gráfico 52 y cuadro 32). Al respecto, se han identificado los siguientes avances y limitaciones en términos metodológicos.

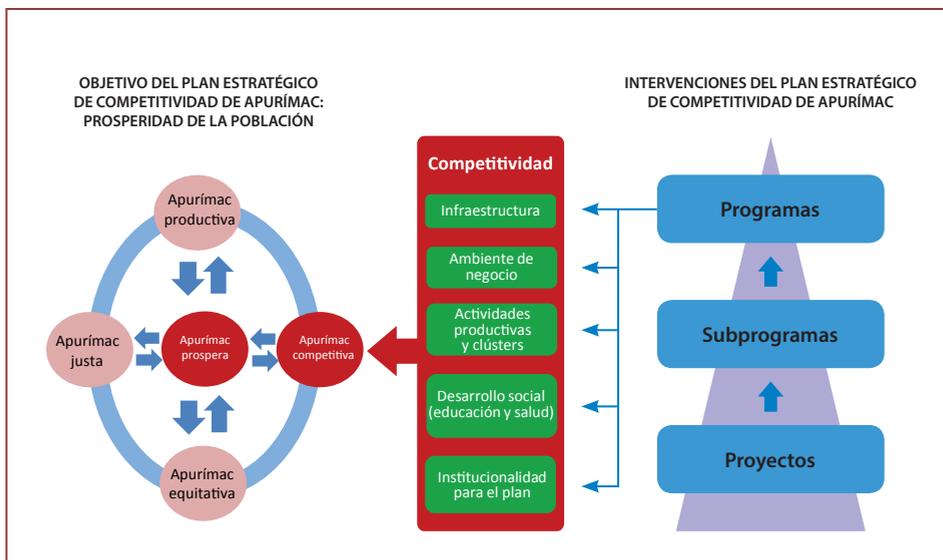
Primero: una limitación principal es que este plan adolece de la falta de algunos factores estructurales para el desarrollo, que han sido señalados en la presente investigación y son claves para el desarrollo regional; por ejemplo, el factor institucionalidad. En la experiencia de Cajamarca, se comprueba que los déficits en los cuatro factores estructurales para el desarrollo se retroalimentan y retrasan los avances tanto sociales como económicos de una región a mediano y largo plazo. A pesar de esto, un valor agregado de este plan de competitividad es que identifica la necesidad de fortalecer la institucionalidad requerida específicamente para la ejecución del plan.

Segundo: a diferencia del PDC, el plan de competitividad de Apurímac sí ha conectado metodológicamente las distintas fases de análisis partiendo de los factores que favorecen la competitividad, los que se han identificado hasta llegar a mostrar los proyectos en curso.

Tercero: es un avance que cada componente para la competitividad concluya con los proyectos en curso asignados y sus respectivos presupuestos públicos; sin embargo, al igual que en el PDC, no se indica cuáles son los requerimientos presupuestarios para disminuir las brechas en estos componentes a mediano y largo plazo, que, según el plan, corresponde a los años 2021 y 2040. Solo de este modo, se pueden identificar las fuentes y los montos de financiamiento necesarios para alcanzar estos objetivos de competitividad.

Cuarto: el presente plan de competitividad muestra las limitaciones del canon para poder financiar de manera equilibrada los cuatro factores estructurales para el desarrollo presentados en esta investigación. Ello se evidencia en la concentración en los siguientes componentes, tanto en número de proyectos y montos presupuestales: 1) infraestructura, principalmente carreteras y, a continuación, agua y saneamiento; 2) actividades productivas y clústers, cuya inversión está concentrada en la ampliación y modernización de la infraestructura y sistemas de riego; y 3) social, cuya inversión se concentra en la ampliación y mejora de la infraestructura de establecimientos educativos y de salud. Se observa así que la inversión requerida para mejorar los factores estructurales de institucionalidad y de complejidad económica y productividad, por ejemplo, reciben un financiamiento indirecto o parcial.

GRÁFICO 52. ESTRUCTURA DEL PLAN ESTRATÉGICO DE COMPETITIVIDAD DE APURÍMAC



Fuente: Plan de Competitividad – Apurímac, 2015.

CUADRO 32. PROYECTOS PRIORIZADOS DEL PLAN ESTRATÉGICO DE COMPETITIVIDAD DE APURÍMAC

COMPETITIVIDAD	NÚMERO DE PROGRAMAS	NÚMERO DE SUBPROGRAMAS	NÚMERO DE PROYECTOS
Infraestructura	4	12	391
Ambiente de negocios	4	10	19
Actividades productivas y clústers	6	32	410
Social (educación y salud)	4	11	137
Institucionalidad para el plan	5	–	70
	23	65	1027

Fuente: Plan de Competitividad – Apurímac, 2015.

Comúnmente, se observa que los planes de desarrollo concertado a nivel de gobiernos locales y regionales no cuentan con un nivel de profesionalización adecuado ni se construyen a partir de procesos participativos amplios. En este sentido, los PDC pierden funcionalidad como herramienta para guiar las políticas públicas de la región. Asimismo, dejan de ser representativos respecto a la visiones de desarrollo de sus distintos grupos poblacionales. Por ejemplo, un PDC correctamente diseñado debería servir de hoja de ruta durante los espacios de las mesas de diálogo.

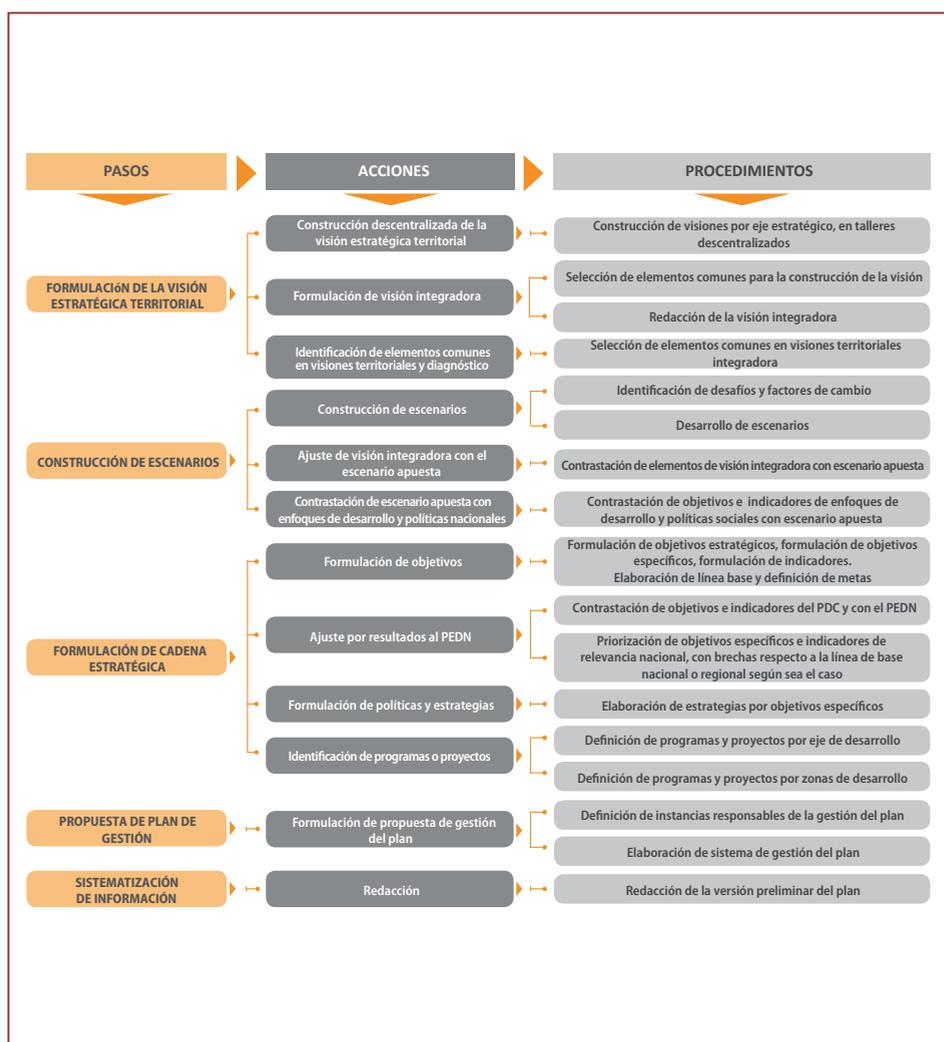
El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), en el 2013, presentaron una metodología para la formulación de planes de desarrollo regional y local. Esta se basa en seis fases para su elaboración: 1) preparación; 2) diagnóstico (incluye recopilación de información secundaria y generación de información primaria); 3) formulación; 4) validación pública, aprobación oficial y difusión; 5) implementación; y 6) seguimiento y evaluación.

Respecto a la fase de formulación (ver gráfico 53), el CEPLAN y la GIZ señalan cinco pasos. El primero comprende la formulación de la visión estratégica territorial a partir de talleres descentralizados. Esto permite seleccionar los elementos comunes para una visión integradora; asimismo, el ejercicio de formulación incluye la construcción de escenarios, los cuales son contrastados con la visión integradora inicial. El siguiente paso es la formulación de una cadena estratégica que comprende la definición de objetivos, la formulación de políticas y estrategias, y finalmente, la identificación de programas y proyectos; además, la formulación del plan debe incluir una propuesta de gestión de este con la definición de las instancias responsables y la elaboración de un sistema de gestión.

En cuanto a la fase de implementación, esta comprende la institucionalización de la propuesta de gestión, así como la asignación de recursos. La última fase incluye la elaboración de un plan de seguimiento y evaluación, y el propio seguimiento a la ejecución del plan.

Con relación a esta metodología, se debe resaltar su carácter participativo, en tanto convoca a la población de manera descentralizada durante las etapas preliminares de construcción de la visión estratégica territorial. Esto es importante en una región como Apurímac, cuyo territorio está comprendido principalmente por comunidades. Asimismo, se sigue una formulación de cadena estratégica que permite ir integrando en cada fase los objetivos, políticas, programas y proyectos, y se incorpora de manera no menos relevante la gestión e institucionalización del plan, de tal forma, que se llega a construir adecuadamente e implementar.

GRÁFICO 53. SECUENCIA METODOLÓGICA DE LA FASE DE IMPLEMENTACIÓN



Fuente: GIZ y CEPLAN (2013).

Limitaciones del aporte fiscal de la minería en la planificación del desarrollo regional y local

La planificación del desarrollo regional y local a partir de recursos fiscales provenientes de la minería presenta algunas restricciones para el caso peruano, debido a los siguientes factores: 1) volatilidad, 2) distribución desigual, 3) escala e impacto, y 4) no multidimensionalidad.

La alta volatilidad en la evolución del aporte tributario y no tributario minero ha sido una característica de todo el período reciente de veinticinco años de expansión minera, y se ha producido tanto durante el superciclo de precios de los minerales (entre el 2003 y el 2013) como durante el pre y post superciclo de precios. En efecto, las transferencias de canon a las regiones en el Perú entre el 2012 y el 2016 se redujeron en -71 %, pasando de S/ 5124 millones a S/ 1496 millones. Esta evolución se produjo en la mayor parte de regiones con presencia minera tales como Áncash (de S/ 1003 millones a S/ 313 millones), Arequipa (de S/ 781 millones a S/ 21 millones), Cajamarca (de S/ 538 millones a S/ 216 millones), Cusco (de S/ 347 millones a S/ 253 millones), entre otras. Esta dinámica en la recaudación fiscal dificulta la planificación del desarrollo basada en la proyección de las inversiones requeridas para el cierre de brechas a nivel regional y local.

Un siguiente factor es que la distribución de los recursos del canon y de regalías es extremadamente desigual entre jurisdicciones de una misma provincia o región. La consecuencia directa es que se genera un crecimiento económico asimétrico entre poblaciones y territorios, y en ocasiones, un uso ineficiente de los recursos. Por ejemplo, en el caso de Apurímac, alrededor del 25 % de los recursos por canon y regalías está concentrado en el distrito de Challahuahuacho y el 20 % se distribuye en el resto de los cinco distritos de la provincia. En efecto, esta estructuración de la inversión a partir de jurisdicciones políticas y no a partir de circuitos territoriales económicos y sociales ampliados dificulta el desarrollo a largo plazo en toda una provincia o región, e incluso, a partir de corredores interregionales.

Adicionalmente, algunos expertos sugieren que las inversiones del canon y regalías deberían orientarse a obras de mayor escala con el fin de tener mayor impacto.

Por último, la utilización del canon y regalías está restringida principalmente a inversiones en infraestructura, dejando de lado otro tipo de inversiones que favorecen el desarrollo de manera multidimensional. Esto se puede observar claramente, por ejemplo, en la estructuración del Plan Estratégico de Competitividad de Apurímac del 2015, el cual proyecta la mayor parte de sus inversiones a partir de obras de infraestructura pública debido a que las principales fuentes de financiamiento de la región dependerán del canon y de las regalías.

En los últimos años, han surgido varias propuestas desde el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo para modificar el mecanismo de utilización del canon. Se plantea, por un lado, la creación de un “canon comunal” que obligaría que un porcentaje de los recursos de canon sea destinado a las comunidades del área de influencia directa de la operación minera. Esta propuesta, en principio, generaría una mayor inequidad en la distribución del canon del que ya existe bajo las actuales tasas de distribución. Asimismo, se aprobó en setiembre del 2018 la Ley N.º 30848 que permite ampliar los usos del canon en estas regiones para el financiamiento de programas de vivienda social impulsados por el gobierno nacional⁸⁷. Frente a esta ampliación en el uso del canon, una de las respuestas es que más bien deberían priorizarse (reducirse) los rubros en los que puede utilizarse el canon. Un común denominador en todas estas propuestas es que continúa el abordaje del desarrollo solo a partir de la construcción de infraestructura social, es decir, se deja de lado un abordaje multidisciplinario e integral del desarrollo.

87 Modificación del artículo 6 de la Ley del canon (Ley n.º 27506):

“Artículo 6. Utilización del canon

[...]

6.2. Los recursos que los gobiernos regionales y gobiernos locales reciban por concepto de canon serán utilizados para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local, respectivamente, a cuyo efecto se establecen las cuentas destinadas a estos fines. También podrán ser utilizados para el financiamiento de Bonos Familiares Habitacionales (BFH) destinados a proyectos de vivienda del Programa Techo Propio y para el financiamiento del Programa Nacional de Vivienda Rural, mediante convenios con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento o el Fondo MIVIVIENDA, según corresponda. [...]”

Conclusiones

- Una de las carencias metodológicas en los estudios sobre el aporte económico y aporte al desarrollo de la minería, en ámbitos locales y regionales, es que se han focalizado en períodos de tiempo restringidos en su análisis. Por el contrario, no se han considerado comúnmente períodos de análisis que abarquen toda la vida del proyecto y operación minera, lo que conllevaría identificar los impactos de la minería de manera completa y acumulativa. Para el caso peruano, queda claro que estos dos tipos de aporte varían nítidamente de acuerdo a cada fase del proyecto minero.
- Respecto al *aporte económico*, a partir del caso Las Bambas, se identifica que en la etapa de construcción de la mina, se producen los mayores niveles de inversión minera con un impacto importante en la contratación de mano de obra local no calificada y concatenación con determinados servicios domésticos a nivel de la provincia de Cotabambas (como hospedajes, restaurantes, lavanderías, transportes, entre los principales). De hecho, para la construcción de la mina, se tuvo que contratar hasta 18.000 trabajadores en el momento de mayor inversión. Por su parte, durante la etapa de operación, los niveles de inversión y contratación de personal se reducen sustancialmente, con lo cual, se contrae de manera importante el dinamismo económico local observado en la etapa previa de construcción. En el distrito de Challhuahuacho, esta desaceleración de la economía doméstica originó protestas sociales en febrero del 2015 y posteriores negociaciones, tal como se menciona en este documento.
- Así, un primer hallazgo es que la variable inversión minera —que adquiere mayores dimensiones en la fase preoperativa— permitiría una importante concatenación con otros sectores económicos en el ámbito local. Esta constatación indica que, para el caso peruano, la variable inversión minera tendría mayor capacidad de movilizar el PBI de otros sectores; por el contrario, la variable producción minera tendría un impacto bastante menor en el PBI de otros sectores. Esta constatación se repite tanto a nivel nacional como a nivel regional y local.
- Por su parte, en Perú, en la etapa de operación o producción de la mina, el mayor aporte económico de la minería hacia el ámbito local y regional se basa en los recursos fiscales que se generan —especialmente canon y regalías—, los cuales son trasladados directamente a los gobiernos subnacionales. De acuerdo al Banco Mundial, entre el 2007 y el 2013, en pleno *boom* de precios de los minerales, el pago de canon, regalías y derechos de vigencia (aportes tributarios y no tributarios) fueron 6,5 veces mayores que los aportes sociales voluntarios o

contractuales de las empresas mineras, lo que remarca la importante proporción de los aportes fiscales hacia el ámbito local y regional en la fase operativa. En materia tributaria y materia fiscal, con relación al sector minero, esta investigación remarca la necesidad de avanzar en las siguientes medidas: 1) mejorar la oportunidad del aporte fiscal, 2) reducir la volatilidad contributiva, 3) ampliar los criterios de justicia fiscal (en transparencia de costos, evaluación de los beneficios tributarios, entre otros), 4) realizar la planificación fiscal calculando los déficits de los componentes de desarrollo, y 5) mejorar la calidad y fiscalización del gasto e inversión pública. A nivel internacional, cada vez existen mayores esfuerzos en el campo tributario y fiscal⁸⁸ y, en el caso peruano, se perfila como uno de los ejes centrales de la agenda país.

- Solo en países con alto nivel tecnológico —como Australia—, se observa también una alta concatenación con otros sectores económicos durante la etapa de operación. Por su parte, la matriz productiva del Perú presenta limitaciones para articular el sector minero durante la fase de producción con otros sectores económicos. Por ello, períodos de alta expansión del PBI minero nacional, como el del 2016, no estuvieron acompañados por altas tasas de crecimiento en otros sectores. Por el contrario, el PBI no primario (especialmente, urbano) continuaba creciendo a tasas modestas, e incluso, en los sectores construcción y manufactura, se concluyó ese año con tasas negativas. Desde el 2014 (año en que se iniciaba un *boom* de producción), el índice del PBI minero creció en cerca de 60 %, mientras que la economía nacional experimentaba una desaceleración permanente.
- Si bien esta investigación no cuenta con información para evaluar el impacto general de Las Bambas al cierre de la operación, la literatura académica internacional resalta la importancia de analizar los períodos de declive de producción o cierre de mina. Ello permitiría, a su vez, resaltar la tarea de promover la diversificación económica a nivel local y regional, cuya repercusión se hace evidente al final de la vida útil de la mina. Asimismo, una concatenación tan baja del sector minero con otros sectores económicos en Apurímac, durante la fase de operación, corrobora la urgencia de promover políticas de diversificación desde etapas tempranas, considerando que un alto porcentaje de la PEA depende de otros sectores.
- Respecto a las políticas para el aprovechamiento del aporte económico de la minería, sean públicas o privadas, en general, están ausentes o se producen de manera tardía en las distintas fases del ciclo de vida del proyecto y operación minera. En el caso de Las Bambas, así como en otras operaciones mineras, por ejemplo, los procesos de capacitación de la mano de obra local no suelen programarse de manera anticipada, de tal forma que pueda contratarse una mayor proporción de mano de obra local (ya calificada) cuando comienza la etapa de producción.

88 Por ejemplo, a través del plan BEPS de OCDE.

- Además, es frecuente la ausencia o falta de efectividad de las políticas públicas para aminorar los riesgos y las afectaciones a partir de las externalidades negativas, directas e indirectas, que produce la minería. En el caso de Las Bambas, por ejemplo, se observa una falta de previsión en la política de saneamiento urbano ante el crecimiento desbordado de la ciudad de Challhuahuacho o en las políticas de fiscalización gubernamental y ciudadana en la provincia frente a los reiterados casos de corrupción de autoridades y funcionarios locales. Este último hecho genera, a su vez, la perforación de los recursos públicos disponibles y afectación en la calidad del gasto.
- En cuanto al *aporte al desarrollo*, durante los últimos veinticinco años la minería ha producido efectos divergentes en diferentes jurisdicciones locales y regionales del Perú en donde opera. En efecto, durante este período, se observa una evolución no homogénea de los principales factores de desarrollo multidimensional entre regiones, lo que permite agruparlas por tipos y grados de avance sobre estos factores. Al respecto, la presente investigación recoge el aporte de Mendoza de su análisis de las barreras al crecimiento de Cajamarca. En su estudio, sugiere que los cuatro factores de desarrollo identificados —a) reducción de déficits en infraestructura, educación y salud; b) complejidad económica y productividad; c) institucionalidad; y d) planificación local y regional— deben ser abordados de manera articulada e integral para sostener el desarrollo a mediano y a largo plazo. Bajo esta premisa, en el tercer capítulo, se analizó el estado o “punto de partida” de estos factores de desarrollo para Apurímac, y se encontró que ocupa los últimos lugares en comparación con el resto de regiones del país.
- En Apurímac, al abordar el aporte al desarrollo de la minería, comúnmente, se ha recurrido al indicador de la evolución de la pobreza monetaria. De acuerdo a cifras del INEI, la pobreza monetaria se redujo en cerca de 34 % entre el 2007 y el 2016. Sin embargo, dentro de este período, solo en el año 2012 se registra en Apurímac una reducción atípica de la pobreza que podría ser explicada por el inicio de la etapa de construcción de Las Bambas⁸⁹. En el resto de años, la evolución de la pobreza en Apurímac siguió la tendencia nacional, lo que también incluye a regiones con baja o nula presencia minera (tales como San Martín, Lambayeque o Huánuco). A largo plazo, una reducción en el nivel de pobreza monetaria no necesariamente está acompañada por avances positivos en los factores de desarrollo, como lo demuestra el paradigmático caso de Madre de Dios (influida por importantes flujos de dinero que ha traído la pequeña minería informal e ilegal del oro). En cuanto a

89 El inicio de construcción de Las Bambas generó un mayor flujo de dinero hacia el ámbito local debido a que en esta etapa del ciclo de vida del proyecto, se produce de manera sustancial una mayor contratación de mano de obra local —no calificada— y una mayor concatenación con servicios domésticos.

pobreza monetaria, Apurímac aún se encuentra en el sextil 2, es decir, dentro del grupo de regiones con el segundo nivel más alto de pobreza del país.

- Estos hallazgos y el contraste con otros casos permiten señalar que una mirada al llamado *milagro apurimeño* desde una perspectiva del logro del desarrollo no debería limitarse a observar variables como el VAB regional⁹⁰, el incremento y ejecución del presupuesto público, e incluso, la pobreza monetaria. En esta materia, el presente estudio concluye que sería relevante introducir nuevas métricas o instrumentos, aplicados a nivel de regiones y localidades, que midan el cierre de brechas de los factores estructurales que favorecen el desarrollo. En esta línea, es necesario identificar los recursos presupuestarios necesarios para cerrar el déficit en cada factor de desarrollo como parte de un proceso de planificación más coherente. Destacar la variación o aumento del presupuesto público de una localidad, como sucede comúnmente, resulta parcialmente engañoso, pues no permite identificar los grados de avance (o déficit) con relación a los objetivos de desarrollo trazados.
- En esta ruta, uno de los principales problemas del aporte minero al desarrollo es que los recursos fiscales generados y canalizados hacia los gobiernos subnacionales, mediante el canon y las regalías, están determinados por ley básicamente para obras de infraestructura. De esta manera, la minería restringe su aporte, y de manera parcial, a solo uno de los cuatro factores de desarrollo analizados. Como ya se mencionó, el caso de Cajamarca enseña que los distintos factores de desarrollo deben ser abordados de manera articulada e integral a lo largo del tiempo. Solo en regiones con “puntos de partida” más altos en los factores de desarrollo —como el caso de Arequipa—, se han podido complementar de manera más acertada los recursos provenientes de la minería.
- Las intervenciones del gobierno nacional en zonas con explotación minera muestran que se tiende a “economizar” el aporte al desarrollo de la minería. Su apuesta al desarrollo gira alrededor de la promoción de obras de infraestructura pública, financiadas con recursos fiscales que provienen de la actividad minera. Este abordaje coincide con la tendencia actual sobre modelos de gobernanza en asentamientos mineros que priorizan la provisión de infraestructura social. Luego de los reiterados conflictos sociales en el 2015 y el 2016, la PCM elaboró el “Plan de Desarrollo de la provincia de Cotabambas y distrito de Progreso de la provincia de Grau”, a finales del 2016, que incluía un conjunto de inversiones en infraestructura. Este plan fue criticado, porque no formó parte de un proceso participativo que identificase las

90 A nivel internacional, se están incorporando nuevas métricas que calculan el crecimiento neto de una economía considerando también su impacto en el ambiente. Por ejemplo, el Producto Interno Neto Ecológico —promovido por la CEPAL— o el Índice de Degradación Ambiental.

necesidades y visiones de desarrollo de la población; de hecho, fue elaborado en solo dos meses. Adicionalmente, los numerosos casos de conflictividad social en zonas con presencia minera han puesto en evidencia (especialmente, durante los espacios de las mesas de diálogo) la pérdida de funcionalidad de los planes de desarrollo concertado (regionales, provinciales y distritales) como herramienta para guiar las políticas públicas de los gobiernos subnacionales. Comúnmente, estos planes se construyen sin un nivel de profesionalización adecuado y sin contar con procesos participativos amplios. Es labor del Estado fortalecer esta y otras herramientas de concertación y planificación del desarrollo de carácter mixto (que vinculan al Estado y la sociedad civil).

- En contextos internacionales, cuando los precios de los minerales alcanzan un nivel alto, el sector minero peruano ha generado importantes aportes económicos mediante dos canales: mayores flujos de inversión y mayores recursos fiscales. Por el contrario, cuando los precios de los minerales se encuentran en un nivel bajo, ambas variables se contraen significativamente. A pesar de que, efectivamente, se han producido ciclos temporales de abundancia económica, son pocos los ejemplos en los que la minería se ha logrado articular a procesos de desarrollo a largo plazo en jurisdicciones locales y regionales⁹¹. Sin duda, tanto en el Perú como a nivel internacional, existe una búsqueda permanente por encontrar estos casos de éxito⁹². En Apurímac, queda claro que en el ámbito de la minería y, particularmente, con el inicio de la etapa de producción de Las Bambas, se requiere lo siguiente: a) una mayor concatenación “con” y diversificación “de” otros sectores económicos, y b) una ampliación del uso de los recursos fiscales que genera la minería hacia componentes multidimensionales del desarrollo. Sobre el primer punto, el INEI, en sus últimos reportes, muestra que el impacto de Las Bambas en otros sectores económicos de Apurímac ha sido mínimo desde que la mina inició su producción. Sobre el segundo punto, la experiencia previa demuestra que es necesario invertir de manera paralela y equilibrada en los diferentes factores que determinan el desarrollo, mas en una región como Apurímac que presente brechas importantes en cada uno de estos factores, ¿será posible algún día invertir un porcentaje del canon o las regalías en el fortalecimiento de la institucionalidad local y regional o en la planificación concertada del desarrollo? Mientras no se produzcan estas transformaciones, es poco probable que se desencadene un *milagro apurimeño* que aborde el desarrollo desde una perspectiva multidimensional, condición que también debería ser evaluada en otras regiones con presencia minera.

91 Normalmente, en los reportes de sostenibilidad de las empresas, lo que se suele mostrar a nivel logros o éxitos son proyectos específicos o apoyos intensivos a determinadas comunidades, mas no se reseñan espacios territoriales más amplios.

92 Oxfam. Foro aportes a una política de diálogo en zonas mineras. Lima, 1 octubre del 2015.

- Los últimos veinticinco años de expansión minera demuestran que existen diversos retos en materia de complejización del desarrollo, lo que se explica, en buena medida, por la priorización de una institucionalidad en el país que promueve principalmente el crecimiento económico⁹³.
- Toda política de desarrollo que se *entrecruza* con el fomento de una actividad económica sectorial no puede rehuirse de salvaguardar los derechos ciudadanos. Al respecto, en esta investigación —por un tema de focalización—, no se ha incluido un análisis sobre los impactos que genera la minería en los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales o políticos de la población⁹⁴. No obstante, un análisis completo del aporte del sector minero y los cambios que produce en la sociedad y el territorio debería complementarse con estos componentes adicionales. En este sentido, queda como tarea del lector recurrir a otros estudios sobre estas materias, que complementen la aproximación planteada en la presente investigación.
- A pesar de estas limitaciones, este estudio ha buscado dar nuevos aportes acerca de la minería y el debate sobre el crecimiento y el desarrollo en los ámbitos locales y regionales. Con ello, se ha tratado de cubrir algunos vacíos en los análisis recientes y proyectar los principales retos con relación al caso de Apurímac.

93 Incluso el propio diseño del canon vía inversión en infraestructura está orientado a generar un aumento en el PBI regional y nacional a corto plazo. En la otra orilla, la lucha contra la anemia —con un alto índice en Apurímac— requiere de una inversión menor en infraestructura y mayor en gasto corriente, por lo que tiene un menor impacto en el PBI regional y nacional a corto plazo. Sin embargo, su abordaje es clave y urgente para fortalecer las capacidades humanas a corto y a largo plazo de los apurimeños.

94 No obstante, algunos aspectos de estos componentes se reseñan en el capítulo 3, en la sección sobre institucionalidad local como factor de desarrollo.

Bibliografía

- Alarco, G. (2014). Diversificación productiva en el Perú: retos y alternativas. En *Caminos de transición. Alternativas al extractivismo y propuestas para otros desarrollos en Perú* (pp. 219-262). Lima: Redge, CooperAccion.
- Banco Mundial. (2015). *Análisis de la Inversión Público-Privada (IPP) en el entorno de la Minería Peruana, 2007-2013*. Versión preliminar. Lima.
- Banco Mundial. (2017). *Governance and the law*. World development report 2017. Washington.
- Barrantes, R., Cuenca, R. y Morel, J. (2012). *Las posibilidades del desarrollo inclusivo: dos historias regionales*. Lima: IEP.
- Bebbington, A. (Ed.) (2013). *Industrias extractivas. Conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina*. Lima: IEP, CEPES, Grupo Propuesta Ciudadana.
- Cáceres, E. y Borda, J. (2013). *Minería, desarrollo y gestión municipal en espinar*. Lima: Oxfam, Servicios Educativos Rurales - SER.
- Casas, C. y Málaga, A. (2013). *El impacto de la extracción de recursos naturales en la equidad interpersonal a nivel departamental en el Perú*. Documento de discusión. Lima: Universidad del Pacífico.
- CEPAL. (2015). *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*. Santiago.
- CEPLAN y GIZ. (2013). *Guía para la formulación de planes de desarrollo concertado regional y local*. (2.ª ed.). Lima.
- Crespi, G., Fernández-Arias, E. y Stein, E. (2014). *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cuadros, J., Consiglieri, J. y De Echave, J. (2004). *Mapeo de la situación social e institucional del proyecto Las Bambas*. Lima: CooperAcción.
- Dancourt, O. (14 de abril del 2018). Vizcarra y la reactivación de la economía. *Otra Mirada* Recuperado de <http://www.otramirada.pe/vizcarra-y-la-reactivaci%C3%B3n-de-la-econom%C3%ADa>
- Dargent, E., Orihuela, J. C., Paredes, M., Ulfe, M. E. (Eds.). (2017). *Resource booms and institutional pathways: the case of the extractive industry in Peru*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

- De Echave, J. (2005). *Los procesos de diálogo y la administración de conflictos en territorios de comunidades – El caso de la Mina Tintaya en el Perú*. Lima: CooperAcción.
- De Echave, J. (2009). Las Bambas: un megaproyecto en una nueva región para la minería. En De Echave, J., Díez, A., Huber, L., Revesz, B., Ricardo, X. y Tanaka, M., *Minería y conflicto social* (pp. 149-171). Lima: IEP, CIPCA, CBC y CIES.
- De Echave, J. (2015). *La minería en el sur andino: los casos de Cusco y Apurímac*. Lima: CooperAcción, Red Muqui Sur, Broederlijk Delen.
- De Echave, J. y Mendoza, A. (2016). *¿Pagaron lo justo? Política fiscal peruana en tiempos del boom minero*. Lima: CooperAcción, Oxfam.
- Durand, F. (2014). *Enclaves y gobierno minero*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Flores Unzaga, C. (2016). *Conviviendo con la minería en el sur andino. Experiencias de la mesas de diálogo y desarrollo de Espinar, Cotabambas y Chamaca*. Lima: CooperAcción, Oxfam.
- Flores Unzaga, C., Quiñones, C., Baca, E. y De Echave, J. (2017). *Recaudación tributaria y beneficios tributarios en el sector minero. A la luz de los casos Las Bambas y Cerro Verde*. Lima: CooperAcción, Grupo Propuesta Ciudadana y Oxfam.
- Gobierno Regional de Apurímac. (2016). *Plan de Desarrollo Concertado de Apurímac 2017-2021*.
- Gobierno Regional de Apurímac. (2015). *Plan Estratégico de Competitividad de Apurímac*.
- Hausmann, R., Hidalgo, C. y otros (2011). *The Atlas of Economic Complexity. Mapping Paths to Prosperity*. Center for International development at Harvard University, Harvard Kennedy School of Government y Macro Connections MIT Lab.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2017). *Evolución de la pobreza monetaria 2007-2016*. Lima.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2017). *Indicador de la actividad productiva regional*. Informe técnico N.º 1, 2, 3 y 4. Lima.
- Leyva, A. (2018). *Las Bambas. La carretera que nadie aprobó. Informe legal sobre los problemas e irregularidades en el transporte de concentrados e insumos*. Lima: CooperAcción.
- Leyva, A. (2018). *Consúltame de verdad. Aproximación a un balance sobre consulta previa en el Perú en los sectores minero e hidrocarburífero*. Lima: CooperAcción, Oxfam.

- Li, F. (2017). *Desenterrando el conflicto: empresas mineras, activistas y expertos en el Perú*. Lima: IEP. Lima.
- Machado, R. (2014). *Diagnóstico sobre el marco fiscal y la estructura productiva en Peru*. Oxfam.
- Marais, L., Burger, Ph. y Van Rooyen, D. (2018). *Mining and community in South Africa*. Nueva York, Oxon: Editorial Routledge.
- Martínez, D. (8 de mayo del 2018). Ordenamiento territorial en el limbo. *CooperAccion Opina*. Recuperado de <http://cooperaccion.org.pe/ordenamiento-territorial-en-el-limbo/>
- Mendoza, W. (2011). *Barreras al crecimiento económico de Cajamarca*. Serie Estudios Regionales 2. Lima: JICA, CIES.
- Ministerio de Energía y Minas. (2012-2018). *Boletín Estadístico Minero*. Reportes mensuales del 2012 al 2018.
- Ministerio de Energía y Minas. (2015-2018). *Informes de Cartera Estimada de Proyectos*. Reportes del 2015 al 2018. Dirección de Promoción Minera.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2017). *Marco Macroeconómico Multianual 2018-2021*. Lima.
- MMG Las Bambas. (2015-2017). *Reportes de Sostenibilidad 2015, 2016 y 2017*.
- Molina, O., Olivari, J. y Pietrobelli, C. (2016). *Global value chains in the Peruvian mining sector*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú. (2015). *Informe especial. Caso "Las Bambas"*. Lima.
- Observatorio de Conflictos Mineros en el Perú. (2015-2017). *Reporte semestral* (21, 20, 19, 18, 17 y 16). Lima.
- Preciado, R. y Álvarez, C. (2016). *Gobernanza del agua en zonas mineras del Perú. Abriendo el diálogo*. Lima: CooperAcción, Natural Resource Governance Institute.
- Salas, G. (2008). *Dinámica social y minería: Familias pastoras de puna y la presencia del proyecto Antamina (1997-2002)*. Lima: IEP.
- Salazar, E. y Luna, N. (22 de noviembre del 2016). Las intocables exoneraciones del club minero. *Ojo Público*. Recuperado de <https://ojo-publico.com/331/las-intocables-exoneraciones-del-club-minero>
- Tello, M. (2015). Recursos naturales, diversificación y crecimiento regional en el Perú. En *Revista Economía* (pp. 41-100). Vol. XXXVIII, N.º 75, semestre enero-junio. Lima: PUCP.

- Thorp, R., Batistelli, S., Guichaoua, Y., Orihuela, J. C. y Paredes, M. (2014). *Los desafíos de la minería y el petróleo para el desarrollo. Lecciones de África y Latinoamérica*. Lima: Natural Resource Governance Institute, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Unicef. (2013). *Improving Child Nutrition: The achievable imperative for global progress*.
- Wiener, L. (2018). *Gobernanza y gobernabilidad: el caso Las Bambas*. Lima: CooperAccion.
- Zeisser, M. (2015). *La experiencia de la Mesa de Diálogo en Espinar 2012-2013: ¿Un nuevo modelo de gestión de conflicto socio ambiental?* Lima: CooperAcción, Oxfam y Fundación Ford.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA
CORREO E.: tareagrafica@tareagrafica.com
PÁGINA WEB: www.tareagrafica.com
TELÉF. 332-3229 / 424-8104 / 424-3411
ENERO 2019 LIMA - PERÚ

Es una plataforma de organizaciones de la sociedad civil constituida con el objetivo de promover y apoyar políticas públicas en favor de la Justicia Fiscal, conformada por CooperAcción, Grupo Propuesta Ciudadana y Oxfam en Perú.

Este último período de expansión minera en el Perú (que lleva ya veinticinco años) ha originado que en trece regiones del país la minería represente al menos un 10 % de la producción o valor agregado bruto (VAB) regional. No obstante, en la mayoría de estas regiones se siguen observando importantes retos en términos de desarrollo.

Esta aparición y crecimiento de la minería y un acercamiento a sus impactos nos pone como interrogante si es que podemos hablar del *milagro* en una región a partir del *milagro* de la minería. Comúnmente cuando se busca promover un nuevo proyecto minero se destaca el tamaño de la inversión comprometida, los futuros recursos fiscales a ser transferidos (como canon y regalías) y el empleo directo que generará la empresa. Sin embargo ¿cómo operan en la realidad estos aportes?

Frente a ello dos preguntas guían el presente estudio ¿cuáles son las características del aporte económico de la minería en los ámbitos local y regional? y ¿cuáles son las potencialidades y limitaciones de la minería como aporte al desarrollo en estos ámbitos? Estas preguntas se analizan en detalle para el caso de la región Apurímac, que a partir del 2017 se consolidó como el segundo productor nacional de cobre y ocupa el segundo lugar en la cartera de proyectos mineros, teniendo como referencia los casos de Arequipa y Cajamarca.

En el caso del Estado peruano, su apuesta al desarrollo en zonas con explotación minera gira prioritariamente alrededor de la implementación de obras de infraestructura pública, financiadas con recursos fiscales provenientes de la minería. Sin embargo, los hallazgos y el contraste con otros casos permiten señalar que una mirada al llamado *milagro apurimeño* no debería limitarse a observar variables como el VAB regional, el incremento y ejecución del presupuesto público, e incluso la pobreza monetaria, ya que se deja de lado el conjunto de indicadores que explican el desarrollo multidimensional e integral de una localidad o región.

En Apurímac, queda claro que en el ámbito de la minería y, particularmente, con el inicio de la etapa de producción del mega proyecto Las Bambas, se requiere a) una mayor concatenación “con” y diversificación “de” otros sectores económicos, y b) una ampliación del uso de los recursos fiscales que genera la minería hacia componentes multidimensionales del desarrollo.

ISBN: 978-612-47775-2-3



9 786124 777523