

## **A propósito de “El síndrome del perro del hortelano”: Un debate necesario en torno a inversión, territorio y gobernabilidad en el Perú**

Leonith Hinojosa (Universidad de Manchester, UK)\*

El artículo “El síndrome del perro del hortelano” publicado por el Presidente Alan García Pérez (AGP en El Comercio del 28 de octubre), ha provocado reacciones a favor y en contra en diversas instancias de opinión. En dicho artículo y en sucesivas presentaciones públicas, AGP reclama contra “el tabú de ideologías superadas”, “la ociosidad”, “la indolencia” y la “cultura del perro del hortelano” para aludir a la posición que vienen tomando quienes vienen resistiendo a las formas en que se viene estableciendo la gran industria extractiva en la Sierra, Costa y Amazonía peruana. Frente a ello, AGP esboza una propuesta (cuyo contenido podría ser interpretado como ‘doctrinario’) de impulsar el desarrollo del país en base a la gran y mediana propiedad de tierra y otros recursos naturales.

Quienes están a favor han recalcado sobre la importancia de la gran inversión para el desarrollo del país y la necesidad de reorientar el destino de fondos financieros actualmente disponibles (por ejemplo el de las AFPs) hacia los sectores extractivos. Los que han expresado opinión crítica han llamado la atención sobre el hecho de que hasta ahora la privatización de la explotación de recursos naturales en el Perú solo ha traído beneficios menores, en comparación con países vecinos Sudamericanos donde sus gobiernos habrían logrado negociar y re-negociar mejores términos.

De esta forma el debate se ha centrado en “el tabú de ideologías superadas”, esto es, en los temas de la gran inversión y la explotación de recursos naturales. Pero el artículo de AGP contiene mucho más y poco se ha dicho sobre ello. Ciertamente, la ideología de la *privatización indiscriminada* de los años 1990, a fuerza de sus resultados y circunstancias, se ha superado y bastante literatura existe para mostrar que la gran inversión (sobre todo extranjera) es realmente beneficiosa para el país receptor solo bajo determinadas condiciones. Justamente lo que habría que aprender al respecto de países como Corea<sup>1</sup> y Japón en los años 60s, y más recientemente de Chile y China, es que la gran inversión internacional produce desarrollo (y no solo recursos financieros para las necesidades fiscales inmediatas) solo si existe un marco regulatorio, establecido por un *Estado desarrollista*, que logra cierto balance entre los beneficios que las corporaciones obtienen y retiran del país y lo que dejan en términos de inversión y re-inversión, transferencia tecnológica (capital físico y conocimiento) y generación de empleo. Además, algunas experiencias en países del Norte muestran también que para disminuir los costos ambientales y sociales que la gran inversión en los sectores primarios produce, los Estados receptores tienen que ser lo suficientemente fuertes para establecer y *hacer cumplir* las reglas que garanticen que esta se dará de forma responsable con las sociedades locales con quienes interactúan y el medio ambiente del cual dependen para su supervivencia y desarrollo.

En el Perú la historia de las industrias extractivas y su aporte al desarrollo no es muy afortunada. En el pasado, la minería en la Sierra y la extracción forestal y la producción de hidrocarburos en la Amazonía, han conducido a enclaves económicos que poco han dejado para las economías locales y más bien han diezmando el medio social y la ecología de los pueblos. Esa es una historia que está en la memoria colectiva de las poblaciones locales y que se manifiesta en forma de rechazo cuando se ve que las nuevas explotaciones no están produciendo resultados significativamente diferentes. Aunque esto no es de responsabilidad exclusiva de las empresas privadas involucradas, es inevitable que la mayor atención no recaiga en ellas.

---

\* La autora agradece los comentarios de Augusto Cavassa. Email para correspondencia: leonith.hinojosa@manchester.ac.uk

En los últimos 20 años la ‘nueva minería’ (aquella que se supone produce con tecnologías menos contaminantes y es socialmente responsable) le ha significado al país un nivel de inversión directa extranjera de aproximadamente 0.3% del PBI y cerca del 50% del valor de exportaciones. En un año de precios favorables (como el 2006) las corporaciones habrían obtenido un beneficio neto de entre 30 y 40% del valor de producción minera, lo que significó unos 7,000 millones de dólares para 11 empresas; el Estado peruano habría obtenido cerca de 2500 millones bajo la forma de tributos y las regiones que albergan los recursos habrían recibido alrededor de 678 millones de dólares por canon y regalías.<sup>2</sup> A estas cifras macroeconómicas, aunque no tengan mucho sentido para el poblador común y corriente, no hay que restarle importancia. De su magnitud depende la cantidad de bienes y tecnología que el país puede comprar en el exterior así como también permiten solventar parte de lo que los gobiernos hacen en los sectores productivos y sociales del país.

Sin embargo, si los beneficios de estas cifras no son fácilmente observables entonces pierden significado para la población y con ello las empresas y el gobierno pierden apoyo y confianza. Por ejemplo, la transferencia de recursos por canon minero y regalías para una región como Cajamarca en el 2006 fue de 356 millones de nuevos soles, esto por habitante significa 262 nuevos soles al año; en Cusco este ratio es de 141 nuevos soles. Es evidente que si los gobiernos regionales de ambas zonas no invierten estratégicamente esos montos, la utilidad individual de dichos recursos pasará desapercibida. Más aún, si dichos montos no se incrementan en base a una distribución más equitativa entre las utilidades de las empresas y lo que contribuyen para el país, los recursos financieros adicionales que fluyen para los gobiernos regionales y locales tendrían efectos contraproducentes.

La población basa su apoyo – o alternativamente su rechazo – en base a los beneficios directos que obtiene de las industrias extractivas, por ejemplo empleo. La minería solo capta alrededor del 1% de la población ocupada y aunque sus efectos multiplicativos pueden ser dinamizadores en las regiones donde se ubica, ello está sujeto al tipo de consumo que se genera. En cualquier caso, el impacto en este campo no es significativo. Nuevamente, tomando como ejemplo una empresa minera grande en Cajamarca, su aporte al empleo directo generado habría sido de aproximadamente 5% de su aporte total en inversiones y adquisiciones durante 10 años, y el indirecto (vía contrataciones y sub contrataciones) de otro 5%.<sup>3</sup> De acuerdo a la calificación del recurso humano, el empleo mejor remunerado está concentrado en profesionales que provienen de fuera de las localidades o del extranjero. El empleo para poblaciones locales es fundamentalmente de mano de obra ‘no calificada’ y, por tanto, no muy bien remunerado. No obstante, dicha remuneración para aquel poblador rural que logre ubicarse en el sector le es significativamente superior a lo que obtiene en sus actividades tradicionales (agropecuarias de subsistencia y de migración temporal).

## **Territorio**

Un segundo tema planteado por AGP es el de “la ociosidad”. Aquí, se entiende, hace alusión al uso ocioso del territorio y los recursos naturales (el no uso o la sub-utilización) y también a lo propio en el caso del capital humano. Lo primero que habría que indicar es que, la idea de que los territorios donde se encuentran los recursos naturales potenciales para ser explotados por las industrias extractivas son territorios vacíos, es una falacia. En el país, actualmente son más de 13 millones de hectáreas las que se encuentran bajo denuncias mineras, concentrando cerca de 12% del territorio nacional. Una de las razones por las cuales los conflictos en el área rural se han multiplicado en recientes años es porque muchas de estas concesiones se ubican precisamente en los territorios donde están asentadas poblaciones locales (comunidades campesinas e indígenas) o que contienen los recursos de los cuales dependen para sus estrategias de vida.

De ahí que la responsabilidad social de la empresa – y del Estado – tenga que pasar por un reconocimiento de los derechos humanos fundamentales que tienen estas poblaciones de

acceder a los medios que le aseguren su subsistencia (todos los que han sido establecidos en acuerdos internacionales y ratificados por el Perú, los derechos de propiedad incluidos). Si la racionalidad económica mostrase que un uso alternativo de los recursos es más eficiente (por ejemplo un uso minero en lugar de uno agrícola) para un país que tiene que responder a toda la nación y no solo a las poblaciones locales directamente concernidas, la compensación calculada por la privación de recursos como tierra y agua tendría que tomar en cuenta su valor de largo plazo – y no solo, como ahora sucede, un valor actual de mercado (y de un mercado que casi no existe) que aparentemente es muy ventajoso para el campesino que vende. A pesar de ello, los hechos muestran que la racionalidad económica no es suficiente y que, el valor intangible que las poblaciones rurales le adjudican a la tierra y al medio ambiente, requiere que la ‘identidad rural’ que la población local mantiene sea considerada y negociada en la formulación de un patrón de desarrollo de tipo inclusivo.

### **Libre determinación y gobernabilidad**

Un tercer tema es el de la “indolencia” y la “cultura del perro del hortelano”. Tal vez este es el tema más complicado en la tesis de AGP pues plantea un debate sobre *quiénes* deben decidir y *cómo* se debe hacer la asignación y distribución de recursos y territorio. En un país que actualmente tiene niveles exacerbados de concentración de los beneficios del crecimiento económico y su correlato político en comparación al resto de países sudamericanos y cuyo avance hacia la descentralización en los últimos 20 años está caracterizado por marchas y contramarchas, el tema del control y uso de recursos útiles para el desarrollo de industrias extractivas es crucial. Mantener la idea de que las capacidades de gestión y administración acumuladas en Lima son garantía de una buena asignación y manejo de recursos en todo el país es un supuesto que ya ha sido rebatido porque no solo no ha producido el desarrollo nacional esperado, sino que el crecimiento económico generado ha venido acompañado de creciente desigualdad en la distribución y niveles de pobreza que aunque decrecientes en lo que va de la década, fueron y todavía son demasiado altos, con las consecuencias violentas que la injusticia económica y social acarrear.

La descentralización, en cuanto transferencia de capacidad de decisión y de competencias para el manejo financiero y administrativo tendría que ser visto no solo como un proceso mecánico de flujo de recursos financieros sino, sobre todo, como un cambio en la cultura política del país. Supone reducir la anguria política – que busca seguir concentrando poder en Lima, pero también en ciertos núcleos provinciales – y superar el sentimiento de superioridad que se traduce en discriminación y racismo hacia las poblaciones locales y sus gobiernos, a quienes se les juzga de no tener las capacidades suficientes para decidir y actuar con libre determinación sobre el uso y control de sus propios recursos. Aquí amerita una diferenciación entre capacidad de decidir y capacidad de ejecutar. Lo primero es el reconocimiento inmediato e indisputable del principio de devolución (de poder en el sentido de economía política) en un proceso de descentralización; lo segundo supone un proceso más largo de construcción de una arquitectura institucional y de gestión que posibilita el ejercicio de lo que a nivel político se decida.

La disputa sobre el territorio rural entre pro-mineros y anti-mineros no solo ha enfrentado a organizaciones de la sociedad civil (organizaciones de base, ONGs, iglesia, gremios) con la gran empresa privada. Es también un enfrentamiento entre gobierno central e instancias locales de gobierno (regional y municipal) y lo que se puede aprender de los conflictos surgidos en Piura y Cajamarca<sup>4</sup> es que una posición sólida del Estado – necesaria para atraer inversión privada – no se basa en un estado autoritario y policiaco, sino en uno que es capaz de articular orden con respeto a las demandas y aspiraciones de las poblaciones locales, de forma tal que prevenga el surgimiento de conflictos entre las grandes empresas y su entorno social.

La legítima aspiración de un gobierno a producir o facilitar la producción de recursos financieros que le permitan atender las necesidades y expectativas de la población y sobre todo de los más de 6 millones de peruanos que viven en situación de pobreza extrema (de los cuales más de la mitad están en el área rural y son indígenas). Su urgencia para cubrir sus gastos de administración pública tendría que ser balanceada con la también legítima aspiración y derecho de las poblaciones (y sus propias instancias de gobierno y organizaciones civiles) de decidir sobre el tipo de desarrollo que quieren para ellos mismos y sus territorios.

Por eso es imperativo que el debate no se centre únicamente en el tipo de inversión que es necesaria y menos aún en personalidades (quién dijo qué). Se trata de abordar puntos esenciales de un debate sobre territorio (particularmente qué tipo de desarrollo se quiere para el área rural); sobre competencias de gobierno central y gobiernos regionales y locales para controlar y manejar sus recursos naturales y los recursos financieros que de ellos se derivan; y, sobre el papel y responsabilidades que se le exige y permite a la empresa privada (sea esta transnacional, nacional o local). Esos no son debates exclusivos al Perú, pues también se viene dando en muchos otros países donde las industrias extractivas se están expandiendo. En este contexto la tesis de AGP sobre la ruta de la gran inversión transnacional en la generación de industrias extractivas tendría que tomar como punto de partida la cohesión de visión y estrategias que el país requiere para construir las bases de un desarrollo justo y sostenible – un desarrollo que (irónicamente) durante más de 500 años de injusticia económica y social, le ha sido ajeno justamente a las poblaciones de las regiones que han albergado los mayores recursos explotados: la *Sierra* y la *Amazonía*.

---

<sup>1</sup> Véase al respecto el libro de Ha-Joon Chang ‘Kicking Hawaii the ladder’. Anthem Press, 2002.

<sup>2</sup> Datos procedentes de fuentes oficiales varias, Grupo Propuesta Ciudadana y Cooperación.

<sup>3</sup> J. Bury en “Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas” (Bebbington, ed.). IEP, 2007.

<sup>4</sup> Diversos documentos sobre industrias extractivas y conflictos en los Andes se pueden ver en: [www.manchester.ac.uk/sed/research/andes/](http://www.manchester.ac.uk/sed/research/andes/)