

Minería y Desarrollo Humano ¿cuestión de institucionalidad?: un análisis distrital para el caso peruano 2007-2017

Brisa Alejandra Cruz Pacheco

Resumen

La presente investigación tiene como objetivo determinar si variables asociadas a la institucionalidad como la competencia política y la participación ciudadana condicionaron el Desarrollo Humano en distritos dependientes del canon minero en el Perú, entre el 2007 y 2017. Para ello, se analiza la correlación entre la evolución y puntaje en el último año de IDH, la participación ciudadana (aproximada a través de un índice proveniente del Registro Nacional de Municipalidades) y la concentración política (aterrizada en el Índice de Herfindal-Hirschman). Adicionalmente, se contrastan los resultados obtenidos para estas “variables institucionales” con aquellos obtenidos por las transferencias mineras (monto transferido) por habitante. La evidencia empírica valida la hipótesis para la competencia política (la concentración política se asocia negativamente con las variables del IDH y esta relación es más consistente que aquella entre IDH y monto transferido), pero no para la participación ciudadana. Se encontró, además, que los grupos con mejores desempeños en su IDH habían recibido mayores montos de transferencias por habitante en promedio durante el período de estudio.

Palabras clave: minería, desarrollo humano, competencia política, participación ciudadana, transferencias mineras, institucionalidad.

Contenido

Introducción	4
Capítulo 1: Factores asociados al desarrollo local a partir de la actividad minera	6
1.1 Desarrollo local, desarrollo humano y minería para el desarrollo sostenible	6
1.2 Desarrollo basado-en-recursos e institucionalidad: la maldición de los recursos y cómo evadirla	6
1.3 La minería en el Perú: impacto local y factores estudiados	8
Capítulo 2: Análisis empírico de los determinantes del desarrollo en distritos mineros en el Perú 2007-2017	11
2.1 La evolución del índice de Desarrollo Humano en distritos mineros en el Perú entre 2007-2017	11
2.2 La participación ciudadana y la competencia política en distritos mineros en el Perú entre 2007-2017	15
2.3 ¿Monto transferido o institucionalidad local? La relación entre desarrollo humano e institucionalidad en distritos mineros en el Perú 2007-2017	17
Conclusiones	21
Bibliografía	22

Introducción

Pese al sostenido aporte de la minería a la economía nacional, como los más de 24 millones de soles transferidos a gobiernos subnacionales del 2011 al 2016 (CIES 2018) o su contribución al PBI, que ha representado el 9% durante los últimos 10 años (SNMPE s/f en Andina 2021); su impacto en muchas de las regiones, provincias o distritos donde se desarrolla representa una problemática pendiente y desatendida. Así, por ejemplo, el 64,2% de los conflictos socioambientales en el país están vinculados a esta actividad (Defensoría del Pueblo 2021). Esto lleva a cuestionar la capacidad de la minería para obtener resultados sostenibles.

No obstante, en comparación con el siglo pasado, el panorama actual parece ser más positivo. Algunos estudios en los últimos años han identificado que la presencia de la actividad minera puede correlacionarse con reducir o mantener bajos¹ los niveles de pobreza (Zegarra 2007, Cueva 2013 y Vera 2017), mejorar la infraestructura pública (Landa 2016) o aportar a la formación de capital humano y a la mejora de la calidad educativa (Manrique 2016). La presencia de casos que pueden identificar las posibilidades de un impacto económico y social favorable por parte de la minería a nivel local pone en relieve la importancia de estudiar las vías o factores que garantizan estos.

Entre los determinantes del impacto minero más discutidos actualmente destacan aquellos de la dimensión institucional. Se ha teorizado y testado empíricamente que hay una asociación importante entre la calidad de las instituciones públicas o la estabilidad política (democracia) y el desarrollo económico, en países con economía basadas en recursos naturales (Bulte 2008; Mehlum 2006; Rodrik 2000; Weins 2014). Esta óptica pone mayor énfasis en la gestión política y la legislación económica de los países mineros. La brecha de ejecución del presupuesto por canon y regalías mineras, como un *síntoma* de la gestión pública local, sugiere que la problemática del caso peruano recaería en gran parte en esta dimensión. Entre el 2018 y el 2020, los gobiernos regionales y locales del país han ejecutado menos del 70% de este presupuesto (MEF en Gestión 2020). Es decir, los resultados limitados de la minería pueden explicarse, en cierta medida, por una gestión ineficiente de los ingresos por parte de los gobiernos subnacionales. En otro sentido, una mejor calidad institucional local podría asociarse con un impacto positivo de la minería en el desarrollo a este nivel.

Si bien se han hecho varios estudios sobre el impacto local de la minería en indicadores que pueden asociarse al desarrollo o bienestar², así como otros que vinculan minería y desarrollo sostenible³, aún es escasa la literatura que pone a prueba los factores que potencian (o limitan) este desarrollo en base a evidencia a nivel local en el Perú. Calle (2017) evalúa el rol de la institucionalidad en la formación de capital humano en distritos mineros, aterrizándola en indicadores de participación ciudadana y competencia política; sin embargo, no se han encontrado estudios similares que exploren su efecto en otras variables⁴. En este sentido, el aporte de la presente investigación radica en contribuir a esclarecer qué papel tiene la institucionalidad en el impacto heterogéneo de la minería en el desarrollo. El objetivo principal es determinar si la competencia política y la participación ciudadana condicionan el Desarrollo Humano en distritos dependientes del canon minero. Para ello, en la primera parte, se consultará literatura sobre evaluaciones de impacto a nivel local (con balances en diversos sentidos), así como sobre desarrollo alrededor de la actividad minera y la gestión institucional (identificación de vías de transmisión). Posteriormente, en el segundo capítulo, se analizará, a través de la construcción de hechos estilizados, si la correlación entre los indicadores aproximados de institucionalidad (participación ciudadana y competencia política) y los niveles de bienestar distrital (aproximados en el Índice de Desarrollo Humano (IDH)) resulta significativa. Esto además será contrastado con la correlación entre el IDH y las transferencias mineras por habitante. Los distritos

¹ Respecto a aquellos distritos o regiones donde no hay presencia minera.

² Como inversión en infraestructura de servicios básicos (Landa 2017), pobreza a nivel regional, distrital y según área geográfica (Neyra 2018; Zegarra 2007, Vera 2017 y Cueva 2013) o calidad de la oferta educativa (Manrique 2016).

³ CIES 2018 y Polo 2006.

⁴ Carrillo (2019) analiza variables de institucionalidad sólo como parte de una revisión de literatura y de un estudio del caso de Espinar y Huari. Vargas (2009), para el caso peruano, y Soto (2016), para el mexicano, evalúan la democracia participativa y la competencia política respectivamente a nivel municipal sin considerar a la actividad minera como variable.

analizados serán los 30 distritos cuyo presupuesto municipal provenía entre el 27.16% y 99.15% de la actividad minera (Canon Minero, Regalías Mineras y Derecho de Vigencia y Penalidad) en el año 2007 (IIMP 2009).

Se espera encontrar que aquellos distritos con una mayor evolución de su IDH evidencien mayores niveles de participación ciudadana y competencia política (baja concentración política), y que la relación entre estas y el IDH sea más significativa que aquella entre el IDH y las transferencias por habitante.

Capítulo 1: Factores asociados al desarrollo local a partir de la actividad minera

En este capítulo se desarrollarán los conceptos, teorías y hallazgos empíricos que permitan entender de qué manera impacta la actividad minera en los distritos, provincias o regiones donde se desarrolla, y cómo es que variables asociadas a la institucionalidad, como la participación ciudadana y la concentración política, podrían tener agencia en dicho impacto.

1.1 Desarrollo humano y minería para el desarrollo sostenible

Hay diversas formas de medir el desarrollo a escala subnacional. El término “desarrollo local” suele referir al desarrollo económico *basado en* factores locales, es decir, de carácter endógeno; que se gesta y potencia dentro de una localidad (Coffey 1985: 86). Sin embargo, esta perspectiva enfatiza poco en el impacto del proceso de desarrollo en la población local. Para este propósito, el enfoque de Desarrollo Humano o *expansión de las libertades reales*, propuesto por Amartya Sen, resulta más apropiado.

Sen define al éxito económico como la “capacidad de una nación o una región para alargar la vida de sus habitantes y elevar su calidad” (1993: 6). A través del análisis de una serie de hallazgos sociodemográficos, el autor deja ver que los indicadores de bienestar humanos resultan más eficientes para evaluar enfoques y políticas económicas que medidas como el Producto Bruto Nacional. En 1990, el PNUD incorpora este enfoque y establece que su medición “debe centrarse en tres elementos esenciales de la vida humana: longevidad, conocimientos y niveles decentes de vida” (PNUD 1990: 36 citado en Bedoya 2010: 281). Así, se construye el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que incorpora como indicadores a la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización de adultos, la tasa bruta de matrícula y el PBI per cápita (PNUD 1990 en Bedoya 2010). Desde este modelo, el desarrollo (nacional o local) se evalúa por su impacto o resultados concretos en una población, antes que, a diferencia de otros enfoques, por los factores o recursos disponibles que *en teoría* tendrían efectos positivos para esta; lo que, sin embargo, no significa desmerecer la importancia de aquellos factores.

En su último informe hasta la fecha, el PNUD, para sostener la importancia del análisis subnacional del IDH, afirma que el desarrollo humano “es condicionado por un entorno territorial que comporta relaciones sociales, organización natural, estructuras económicas y formas institucionales” (2019: 24). Al igual que en el enfoque convencional de desarrollo local, se señala a la presencia activa de mercados y corredores económicos en un territorio como vínculo clave para el acceso a mejores niveles de vida de una población, gracias a su “generación de oportunidades de empleo productivo, ingresos y capacidad de consumo” para los habitantes locales (PNUD 2019: 25). También influyen en el desarrollo de un territorio las dimensiones de relaciones sociales (como la acción colectiva y participación política), su organización dinámica y natural (como la disponibilidad de recursos naturales) y la estructura institucional (como la presencia de servicios y monitoreo de regulaciones estatales) (PNUD 2019).

Otro concepto que complementa al enfoque de desarrollo humano es el desarrollo sostenible. Este, además de conducir “al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de vida y al bienestar social”, se propone hacerlo “sin agotar la base de los recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades” (CIES 2018: 11). El extractivismo, en este contexto, puede resultar una amenaza o una base para ejecutar objetivos concretos. Por un lado, un mal manejo de esta actividad tiene fuertes repercusiones en la degradación ambiental (y así en la salud humana), la conflictividad social, la desigualdad económica, la corrupción, la violencia de género, el empleo precario, entre otros problemas (CIES 2018; Gamu 2014). Por otro lado, actividades extractivas como la minería pueden contribuir a Objetivos de Desarrollo Sostenible como el 8 y 9, relacionados con la promoción del crecimiento económico sostenible e inclusivo y trabajo decente, y con la construcción de infraestructura resiliente, la promoción de la industrialización sostenible y el impulso de la innovación (CIES 2018). Esto a través de encadenamientos productivos, su contribución a los ingresos fiscales, capacitación y transmisión tecnológica a los trabajadores locales y el “establecimiento de vínculos infraestructurales” (Afonso 2019; CIES 2018:18), estimulando la transformación de ingresos a infraestructura productiva.

1.2 Desarrollo basado-en-recursos e institucionalidad: la maldición de los recursos y cómo evadirla

La teoría de “maldición de los recursos” parte de la observación de un -constante o poco variable- mal desempeño económico, institucional o social en economías ricas en recursos naturales, a escalas nacionales o subnacionales. El debate sobre esta comienza en la década de 1990, con hallazgos como los de Sachs (1995), sobre una relación inversa y estadísticamente significativa entre la intensidad de explotación de recursos naturales y el crecimiento económico en países entre 1970-1990. Algunas otras formas en las que esta se expresa son en “altas tasas de conflicto social (Bebbington 2013; Collier y Hoeffler 2005), bajas tasas de acumulación y formación de capital humano (Gylfason 1999, Cabrales y Hauk 2010, Waqar 2014)” (Calle 2017: 1), “mayor exposición a shocks económicos, sobre valoración monetaria, niveles más altos de corrupción, niveles más bajos de democratización, mayor probabilidad de conflicto armado y una consolidación del patriarcado (Auty, 1994; Arezki y Van der Ploeg, 2011; Ross 2012)” (Gamut 2014: 1, traducción propia).

Sobre por qué el desarrollo minero tendría estos resultados, en particular en relación con el bajo crecimiento económico y la corrupción, Lane y Tornell propusieron en 1995 que los países con alta dotación de recursos naturales son sensibles a un comportamiento *rent-seeking*, de búsqueda y retención de las rentas públicas, a través del diseño de políticas nacionales (Sachs 1995). Parecen haber dos subtipos o atribuciones causales de la *maldición* en este sentido (donde la responsabilidad es política): una económica y otra política. En la económica, un gobernante o un grupo de estos asigna “los ingresos provenientes de los recursos de formas que inhiban la productividad económica sostenible”; mientras que, en la política, los ingresos son asignados “de manera que socaven la responsabilidad ejecutiva estable ante un amplio grupo de ciudadanos.” (Weins 2014: 199, traducción propia). La disponibilidad de riquezas en una nación o territorio incentivaría en funcionarios públicos la búsqueda de beneficios privados, en detrimento del crecimiento económico y la estabilidad institucional nacionales. Por otro lado, este mal desempeño se ha intentado explicar mediante la teoría de “la enfermedad holandesa” (*dutch disease*). Esta refiere a los efectos perjudiciales (reducción de la productividad) en el sector manufacturero o agrícola al coexistir con actividades extractivas o ayuda extranjera (Torvik 2005). Se sostiene que la apreciación monetaria generada en una nación por las exportaciones de recursos naturales afecta la “competitividad de las exportaciones de otros productos transables”, a la vez que el sector extractivo *roba* la mano de obra de los otros sectores (Neyra 2018: 53).

También se ha teorizado sobre este fenómeno a nivel local, es decir, cuando los efectos negativos recaen sobre el desarrollo de las regiones, provincias o distritos donde la extracción se lleva a cabo. Algunos de los síntomas, vinculados al bienestar económico y socioambiental local, son la dependencia local de los ingresos extractivos bajo regímenes rentistas, el uso ineficiente de los ingresos, la diversificación improductiva, la degradación ambiental y los conflictos entre ciudadanos, gobiernos y empresas (Bradshaw 2006; Thorp 2013 y Schmallegger 2010; Karl 1997; Ponce 2014; Auty 2002 y Carson 2011; Tietenberg 2016 y Suutarinen 2015; Paredes 2016; Stammler 2008 y Rodríguez 2019 en Carrillo 2019).

Actualmente, si bien la “maldición de los recursos” sigue vigente como término descriptivo para no pocos casos, diversos autores coinciden en que no hay una relación directa o *universal* entre la explotación de recursos naturales o la recepción de renta minera y el crecimiento económico a cualquier escala, sino que es la calidad institucional la que condiciona el efecto de esta (Dubé y Polese 2015; Gamut 2014; Kim 2017; Mehlum 2006). Mehlum (2006) sugiere que esta *maldición* es, en realidad, un síntoma de la debilidad institucional de países en vías de desarrollo. Señala que la prosperidad económica de Canadá, Australia, EE. UU. y otros países fue impulsada por la disponibilidad de recursos naturales, y prueba (con los mismos datos del estudio Sachs (1995)) que esto se debe a la calidad de las instituciones. Weins (2014) va incluso más allá de esta distinción *baja calidad institucional-éxito* y *alta calidad institucional-fracaso* y encuentra que es determinante que las instituciones centrales limiten, a través de mecanismos legales, la “discreción” de los gobernantes sobre el manejo de los ingresos provenientes de los recursos naturales antes de que la economía nacional se haga fiscalmente dependiente de estos.

Como bien lo sintetiza Carrillo (2019), en base a los hallazgos de Ahrend (2008), Kim (2017), Suutarinen (2015), Rosser (2006) y Wright (2004): “Cuán bien se desempeñan los países ricos en recursos naturales económica y socialmente -ahora es ampliamente creído que- depende de un número de factores, incluyendo la calidad de sus estructuras legales, la robustez de sus instituciones y la estabilidad política” (2019: 1, traducción propia). En este

sentido, los mecanismos para prevenir o revertir un efecto perjudicial en el desarrollo nacional o local a raíz del extractivismo yacen, en gran medida, en el nivel institucional⁵.

Para afrontar esta problemática, en particular en lo concerniente a la gestión pública, Carrillo (2019) propone “programas de construcción de capacidad [para gobernantes estatales], planificación estratégica para proyectos de inversión pública, transparencia en el uso de los fondos y rendición de cuentas para construir confianza con los ciudadanos” (Carrillo 2019: 2, traducción propia). Rodrik (2000) también advierte relevante estas últimas recomendaciones, vinculadas a las democracias participativas. Tras encontrar que los regímenes políticos participativos estaban asociados con niveles significativamente más bajos de inestabilidad económica, el autor plantea como causa de esto a la capacidad de las conductas o *maneras* democráticas para la cooperación: “moderar el conflicto social y estimular el compromiso” (Rodrik 2000: 140, traducción propia). Estas conductas son inducidas por la deliberación, las restricciones sobre redistribuciones viables y la continua interacción entre grupos políticos (Rodrik 2000). Algunos años antes, Putnam observaba, para el caso italiano, el rol clave del capital social (“redes de compromiso cívico”, confianza y normas) en el desarrollo económico y la eficiencia gubernamental (1994: 9, traducción propia). Las redes entre ciudadanos, argumenta el autor, operan a favor de la coordinación y difusión de la información sobre la confiabilidad/reputación de otras personas (como los gobernantes locales). Algunos de los indicadores del “desarrollo cívico” fueron “la lectura de periódicos, la existencia de organizaciones comunitarias”, “la participación en asuntos públicos” y la percepción de honestidad de los políticos (Putnam 1994 en Vargas 2009: 21).

Otro factor relevante, asociado con la estimulación de una gobernanza estatal eficiente, es la competencia política. Algunos autores han planteado un paralelo entre los mercados económicos y los democráticos en relación con el efecto de la competencia, en, por ejemplo, la administración de los impuestos y la provisión de bienes públicos (Becker 1983; Stigler 1972 y Wittman 1989, 1995 en Ashworth 2016). Se afirma que “el alcance de la competencia entre políticos (o partidos) afecta las decisiones de aquellos que se encuentren en el poder”: cuando la competencia es alta, las probabilidades de reelección del gobernante electo restringen más severamente sus decisiones políticas, a diferencia de cuando se tiene una gran ventaja electoral (reflejada en la concentración del voto) (Ashworth 2006: 2, traducción propia). Bulte y Damania (2008) identificaron que la ausencia de esta (es decir, la presencia de autoritarismos o *monopolios políticos*) en el contexto de un *boom* extractivo nacional genera en los gobernantes el manejo político -explicado líneas arriba- que conduce a la “maldición de los recursos”. Para los autores, la posibilidad de que un mismo cargo pueda ser ocupado por más de un gobernante o grupo político disciplina a los gobiernos de turno y los “fuerza a incluir el bienestar de las personas al establecer políticas” para asegurar aprobación popular (Bulte 2008: s/p). Estudios más recientes corroboran estos hallazgos en los perjuicios de la ausencia (Besley 2010 para EE. UU.) y los efectos beneficios -incluso frente a la fragmentación partidaria- (Ashworth 2016 para Flandes, Bélgica) de la competencia política.

1.3 La minería en el Perú: impacto local y factores estudiados

El impacto subnacional de la minería en los últimos 30 años ha sido heterogéneo, tanto inter como intrarregionalmente. Una característica de este impacto que las investigaciones a inicios de siglo suelen relatar es el comportamiento progresivo de las transferencias del canon o la actividad minera en general: las personas o distritos más pobres son, por lo general, las que menos se benefician de estos (Barrantes 2005 en Glave 2007; De Echave 2005). Investigaciones más recientes han recogido, asimismo, que la presencia de conflicto social en regiones de alta recepción del canon se relaciona con tasas altas o medias de pobreza (Schwarz 2018). Estos conflictos y las paralizaciones que suponen limitan la recepción de importantes cantidades de impuestos a los gobiernos.

⁵ Otros factores también han sido propuestos como condicionantes claves de la “maldición de los recursos”: el capital humano local (Kurtz 2011) y el tipo de minería (Gamut 2014). La presente investigación se centrará en aquellos asociados a la institucionalidad.

En cuanto al IDH, De Echave (2005) encontró para el período 1991-2002 que el PBI minero y los IDH departamentales tenían una relación negativa significativa. El perjuicio a las actividades productivas locales, las políticas institucionales y los bajos beneficios en generación de empleo (dadas características endógenas como la pobreza) explicarían parte de este efecto (De Echave 2005). Para los años 2010-2012, otro estudio identificó que las transferencias del canon, a través del gasto en transporte y saneamiento, impactan de manera significativa en los IDH provinciales para el caso de Áncash, pero no para el de Cajamarca (Velarde 2017 en Manrique 2021). Se precisó que las transferencias para esta última región fueron 1.82 veces menores que para Áncash.

Los hallazgos sobre el efecto microeconómico minero también son variados. Zegarra y otros (2007) (con datos de la ENAHO 2003-2004) encontraron que la presencia minera sí tenía una asociación positiva con menores tasas de pobreza para familias de zonas urbanas y rurales. Sin embargo, para los ingresos familiares, la asociación solo es significativa en los hogares urbanos (Zegarra 2007). A nivel distrital, se identificó un impacto significativo de las transferencias mineras en el 2007 en variables asociadas con la pobreza (los distritos mineros tenían menores tasas de pobreza que los no mineros), pero este no se extendió hasta el 2009 ni -en ninguno de los años- para distritos pobres extremos (Cueva 2013). Para los años 2004-2010, Neyra (2018) no encontró evidencia de que la presencia minera haya contribuido a reducir la pobreza de las regiones. Sin embargo, Vera (para los años 2000-2015) halló resultados distintos para Arequipa, donde el canon minero y la incidencia de pobreza departamental se asociaron directa y significativamente, aunque no de manera homogénea entre las provincias. Esto se explicaría por las características que tiene la minería en dicha región; además de ser “la actividad económica con mayor porcentaje de participación en el valor agregado bruto” y tener un alto aporte a los impuestos, resulta una “fuente generadora de empleo directo e indirecto”, es decir, de encadenamientos (Vera 2017: 3).

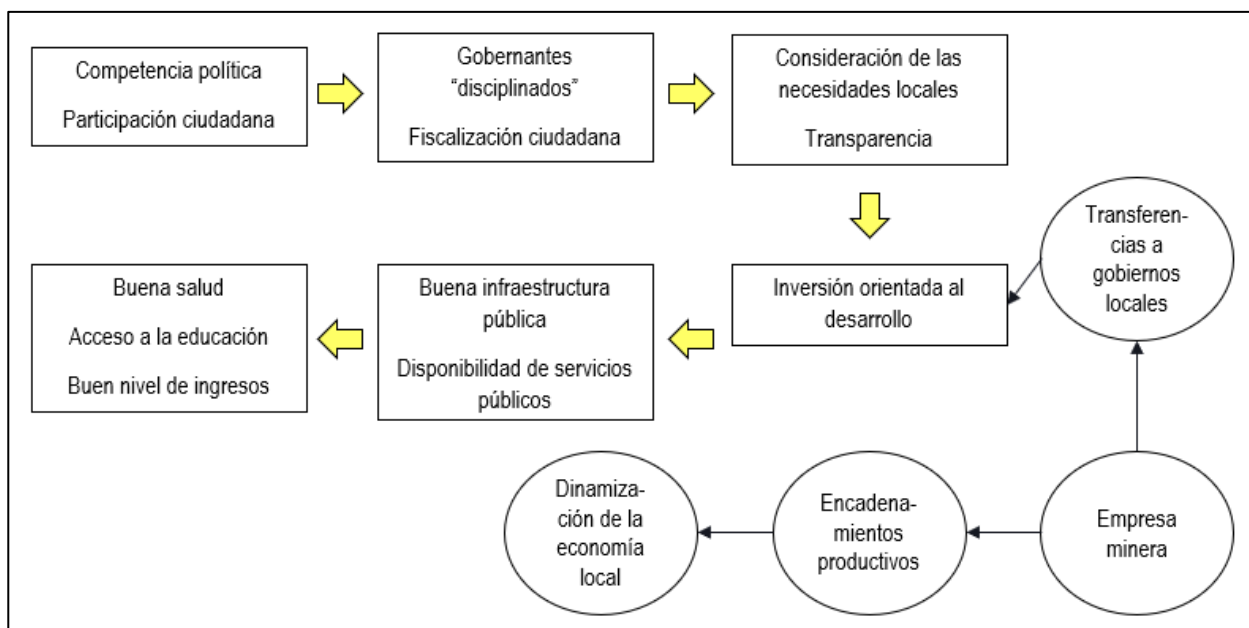
Los encadenamientos *hacia atrás* son el principal impulso de la formación de clústeres productivos entre empresas mineras y empresas locales en el Perú (Torres-Zorilla 2000 en Glave 2007). Diversos estudios han medido sus beneficios o daños en la población local, y los balances adjudican su importancia para dinamizar la economía a través de la generación de empleo (Aragón 2009; Carrillo 2019; Schwarz 2018) o sus limitaciones para lograr esto (Carrillo 2019; Lindley 2004 en Glave 2007). En cuanto al impacto en la producción agropecuaria, la evidencia no descartaría del todo la tesis de la “enfermedad holandesa”. Esto dado que hay consenso en que la minería no tiene efectos favorables alrededor de la agricultura (tanto para la producción como para el bienestar de las familias que la practican) (Bury 2005 en Gamu 2014; Del Pozo 2015; Orihuela 2014), aunque no siempre la perjudique (Neyra 2018).

Sobre los vínculos entre minería y servicios públicos, Landa (2016) encuentra que la minería del cobre ha tenido un impacto positivo en la mejora de la infraestructura educativa, de salud y vial en distritos y departamentos mineros (2004-2013); sin embargo, esta no dista mucho de las de otras zonas no mineras. Se cree que los resultados limitados se deben a “escasas visión de sostenibilidad del Estado y a un proceso de regionalización todavía en construcción” (Landa 2016: 141). La educación también ha sido asociada positivamente con la recepción de renta minera, aunque no para todas las regiones. Por el lado de la demanda, las tasas de analfabetismo y asistencia escolar en distritos mineros se hallaron significativamente mayores que en los no mineros (Cueva 2013, para el año 2007). No obstante, en cuanto a la calidad de la oferta, Manrique y otros (2016) encontraron una mejora a través de la inversión en infraestructura (proveniente del canon) en Arequipa, Moquegua y Tacna, pero resultados negativos para Áncash, Cajamarca y La Libertad. Cabe precisar, asimismo, que otros estudios hallan poco significativa a la infraestructura como variable de impacto en la calidad educativa (Allhuirca 2019), a la vez que la cobertura de servicios públicos no necesariamente supone mejores estándares de vida (IDH) para la población local (PNUD 2019). En variables asociadas a la salud y el acceso a servicios de agua potable, se hallaron correlaciones negativas especialmente en hogares urbanos (Zegarra 2007), aunque no siempre estadísticamente significativas (Cueva 2013, para desnutrición crónica y tasa de mortalidad infantil en distritos mineros). Estos daños (o nulos beneficios) se explicarían, en parte, por el impacto medioambiental.

Orihuela (2014) encontró que “la percepción sobre contaminación y escasez del agua es mayor en los distritos mineros” para familias agricultoras, lo que coincide con los hallazgos (cualitativos y fisicoquímicos) que recopilan Manrique y Sanborn (2021) sobre el medioambiente en Yanacocha.

Se ha identificado a la capacidad estatal (ejecución de proyectos sostenibles, transparencia) como determinante del impacto minero en el desarrollo local (Carrillo 2019; Magallanes 2017; Schwarz 2018), pero ¿qué condicionantes estarían influyendo -o podrían influir- en esta?⁶

Calle (2017) pone a prueba la hipótesis sobre la influencia de la institucionalidad (aterrizada en indicadores de participación ciudadana y concentración política) en la “maldición de los recursos”, y encuentra que los efectos del canon minero (en particular, sobre la calidad educativa) se ven limitados por una alta concentración política y una baja participación ciudadana. Así se explicaría (parcialmente) la heterogeneidad en los resultados del impacto. Esto confluye con los hallazgos de Soto (2016) para los municipios mexicanos acerca de la relación entre competencia política y provisión de bienes públicos. De manera similar, Aguilar (2019) halló que la participación ciudadana influye positivamente en la capacidad estatal de los gobiernos (*demanda*), pero se concreta solo cuando está respaldada por estos (*oferta*, “gobierno abierto”). Asimismo, Carrillo (2019) identificó que la ausencia de monitoreo ciudadano (falta de acceso a información sobre ingresos-gasto públicos) limita aún más las oportunidades de desarrollo, como estímulo a la corrupción estatal y los conflictos sociales. Aunque no encontró que las dinámicas de Presupuesto Participativo resultaran útiles para desarrollar pautas de inversión. De hecho, para los distritos peruanos en general, en contraste con el estudio de Calle (2017), Vargas halló que no había una correlación significativa entre la participación ciudadana (“revocatorias, remociones, iniciativas normativas, referéndum, planes regionales, presupuestos participativos y el dinamismo participativo en el Consejo de Coordinación Regional”) y el IDH⁷ (2009: 30). La competencia política, por su parte, tiene un comportamiento ambiguo respecto a la corrupción: cuando *aparece* tras un boom minero podría incentivar la corrupción en el alcalde de turno para conseguir más apoyo popular (Maldonado 2011 en Manrique 2021).



Elaboración propia.

En base lo planteado por autores como Rodrik (2000) y Bulte (2008), respaldado por estudios en el caso peruano por Calle (2017) y Aguilar (2019), la presente investigación sostiene que la participación ciudadana y la competencia política son factores que contribuyen positivamente a una gestión orientada al desarrollo. Como lo sintetiza el gráfico, autoridades motivadas a “ganarse” el voto local y ciudadanos que intervengan en procesos de decisión y fiscalización -a través de juntas vecinales, por ejemplo- son mecanismos que contribuyen a soslayar la corrupción (es decir, posibilitar transparencia en la gestión) y tomar en consideración las necesidades locales. Así, los ingresos de la renta minera no se pierden y se invierten en proyectos (en el caso distrital, de infraestructura

⁶ Problemas que una *buena* gestión estatal podría revertir, como la dependencia a empleos temporales y la diversificación improductiva, yacerían más en la capacitación de gobernantes o asistencia técnica (variables que no serán estudiadas) que en la intervención ciudadana (Carrillo 2019; Landa 2016; Magallanes 2017)

⁷ Salvo, de tipo negativo, con conflictos sociales (Vargas 2009).

pública) que respondan al bienestar de los ciudadanos (buena salud, acceso a la educación, buen nivel de ingresos).

Bibliografía

AFONSO BAMBI, André

- 2019 “Minería y desarrollo sostenible: un acercamiento a la explotación de materiales para la construcción en Uige, Angola”. *Min. Geol. Moa*, volumen 35, número 4, pp. Consulta: 7 de septiembre del 2021

http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1993-80122019000400480&lng=es&nrm=iso&tng=es

AGUILAR LLUNCOR, Diego Alonso

- 2019 *¿Juntos o separados hacia el desarrollo?: gobierno abierto y la construcción de la capacidad estatal en los gobiernos locales del Perú*. Tesis de licenciatura en Ciencias Sociales con mención en Economía. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales. Consulta: 2 de octubre del 2021

<https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/14560>

ALLHUIRCA JORDAN, Edison

- 2019 Análisis comparativo del efecto de la inversión pública en los resultados educativos de las provincias de Espinar y Canas, 2007 – 2016. Tesis de maestría en economía. Cuzco: Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco, Facultad de Ciencias Administrativas, Contables, Económicas y Turismo. Consulta: 26 de octubre del 2021.

<http://200.48.82.27/handle/20.500.12918/4575>

ANDINA

- 2021 “Actividad minera en Perú representó 9% del PBI en últimos diez años”. Lima, 14 de agosto. Consulta: 8 de septiembre del 2021.

<https://andina.pe/agencia/noticia-actividad-minera-peru-represento-9-del-pbi-ultimos-diez-anos-763521.aspx>

ARAGÓN, Fernando y Juan Pablo Rud

- 2009 “La bendición de los recursos naturales: evidencia de una mina de oro peruana”. Documento de trabajo N° 15. Banco Central de Reserva del Perú. Consulta: 6 de octubre del 2021

<https://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/documentos-de-trabajo/dt-2009-15.html>

ASHWORTH, John; Benny Geys, Bruno Heyndels y Fanny Wille

- 2006 “Political competition and local government performance: evidence from Flemish municipalities”. *Annual meeting of the European public choice society*, Consulta: 22 de noviembre del 2021

https://www.wzb.eu/system/files/docs/sine/political_competition_and_efficiency.pdf

BEDOYA ABELLA, Claudia

2010 “Amartya Sen y el desarrollo humano”. *Memorias.indb*. Pereira, volumen 8, número 13, pp. 277-288. Consulta: 8 de septiembre del 2021

<https://1library.co/document/dzx609oz-amartya-sen-y-el-desarrollo-humano.html>

BESLEY, Timothy; Torsten Persson y Daniel M. Sturm

2010 “Political Competition, Policy and Growth: Theory and Evidence from the US”. *The Review of Economic Studies*. Frankfurt, volumen 77, número 4, pp. 1329–1352. Consulta: 2 de diciembre del 2021.

<https://academic.oup.com/restud/article-abstract/77/4/1329/1643021>

BULTE, Erwin y Richard Damania

2008 “Resources for Sale: Corruption, Democracy and the Natural Resource Curse”. *B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*. ST Andrews, volumen 8, número 1. Consulta: 27 de septiembre del 2021

<https://www.degruyter.com/document/doi/10.2202/1935-1682.1890/html>

CALLE FALCÓN, Franco

2017 *¿Maldición o bendición de los recursos naturales? Los efectos del Canon minero sobre los resultados educativos en los distritos del Perú*. Tesis de licenciatura en Ciencias Sociales con mención en Economía. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales. Consulta: 8 de septiembre del 2021

<https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/9362>

CARRILLO HOYOS, Sandra

2019 “Extractive industry revenues and the subnational resource curse: The case of the Peruvian Andes”. *The Extractive Industries and Society*. S/I, s/n, s/v. Consulta: 14 de octubre del 2021

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2214790X18300972>

COFFEY, William J.; Mario Polese

1984 “The concept of local development: a stages model of endogenous regional growth”. *Papers of the Regional Science Association*. Berlin/Heidelberg, pp. 1-12. Consulta: 8 de septiembre del 2021

<https://link.springer.com/article/10.1007/BF01939840>

CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

2018 *La minería peruana y los objetivos de desarrollo sostenible*. [Informe]. Lima. Consulta: 4 de septiembre del 2021

<https://minsus.net/mineria-sustentable/wp-content/uploads/2019/02/La-mineria-peruana-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf>

CUEVA HERRERA, Steven

2013 *El impacto de las transferencias monetarias mineras en el desarrollo de los distritos del Perú*. Tesis de licenciatura en Ciencias Sociales con mención en Economía. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales. Consulta: 8 de septiembre del 2021

<https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/4627>

DE ECHAVE, José y Víctor Torres Cuzcano

2005 *Hacia una estimación de los efectos de la actividad minera en los índices de pobreza en el Perú*. Lima: CooperAcción. Consulta: 8 de septiembre del 2021

<https://cooperaccion.org.pe/publicaciones/hacia-una-estimacion-de-los-efectos-de-la-actividad-minera-en-los-indices-de-pobreza-en-el-peru/>

DE RENZIO, Paolo; Pamela GOMEZ y James SHEPPARD

2010 “Transparencia Presupuestaria y Desarrollo en Países-Dependientes-de-Recursos”. Oxford. Consulta: 1 de noviembre del 2020.

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1420985

DEL POZO, César y Valerio Paucarmayta

2015 *Impacto de la minería en la producción agropecuaria en el Perú, impactos heterogéneos y determinación de los canales de transmisión* [Informe]. Cuzco: Centro de Estudios Regionales Andinos “Bartolomé de las Casas”. Consulta: 13 de octubre del 2021

https://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/7_pmn.a1.t4_cuarto_informe_final.pdf

DUBÉ, J. y M. Polése

2015 “Maldición de los recursos y desarrollo regional: ¿la enfermedad holandesa aplica a las economías locales? Evidencia de Canadá”. *Growth Change*. S/I: volumen 46, número 1, pp. 38-57. Consulta: 22 de noviembre del 2021

GAMU, Jonathan; Philippe Le Billon y Samuel Spiegel

2015 “Extractive industries and poverty: A review of recent findings and linkage mechanisms”. *The Extractive Industries and Society*. S/I, número 2, volumen 1, pp. 162–176. Consulta: 22 de noviembre del 2021

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2214790X14000860>

GESTIÓN

2020 “Gobiernos regionales y locales han ejecutado menos del 30% de su presupuesto por canon”. *Diario Gestión*. Lima, 14 de agosto. Consulta: 22 de noviembre del 2021

<https://gestion.pe/economia/comexperu-gobiernos-regionales-y-locales-han-ejecutado-menos-del-30-de-su-presupuesto-por-canon-covid-19-nndc-noticia/?ref=gesr>

GLAVE, Manuel y Juana Kuramoto

2007 “La minería peruana: lo que sabemos y lo que aún nos falta por saber”. En Grupo de Análisis para el Desarrollo. *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo. Consulta: 16 de septiembre del 2021

<https://www.grade.org.pe/publicaciones/766-la-mineria-peruana-lo-que-sabemos-y-lo-que-aun-nos-falta-por-saber/>

INFOGOB

Infogob. Observatorio para la gobernabilidad. Jurado Nacional de elecciones.

<https://infogob.ine.gob.pe/BaseDatos>

INSTITUTO DE INGENIEROS DE MINAS DEL PERÚ

2009 *Aporte económico y social de la minería en el Perú – año 2007*. Tercera edición. Lima: Litho & Arte S.A.C.
Consulta: 20 de noviembre 2021

<http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/aporteeconomico2007.pdf>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

Consulta por encuesta. Registro Nacional de Municipalidades – RENAMU. INEI.

http://inei.inei.gob.pe/microdatos/Consulta_por_Encuesta.asp

KIM, D. y S. Lin

2017 “Recursos naturales y desarrollo económico: nueva evidencia panal”. *Environmental Resources Economics*. Venecia, volumen 66, número 2, pp. 363-391. Consulta: 1 de noviembre del 2020.

<https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10640-015-9954-5>

LANDA, Yuri

2017 “Renta extractiva y la minería del cobre en el Perú”. *Problemas del Desarrollo*. Lima volumen 48, número 189, pp. 141-168. Consulta: 4 de septiembre del 2021

MAGALLANES DIAZ, Juan

2016 Eficiencia económica de la inversión pública financiada con recursos del canon y regalías mineras en el Perú. *Anales Científicos*. Lima, volumen 77, número 2, pp. 309-318. Consulta: 7 de septiembre del 2021.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6171213>

MANRIQUE, Gonzalo; Álvaro Contreras y Natalia Guerrero

2016 *Evaluación del efecto de transferencias de canon minero en los resultados educativos: análisis a nivel de instituciones educativas de las regiones de Arequipa, Moquegua y Tacna* [Informe]. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social. Consulta: 10 de octubre del 2021

<https://www.cies.org.pe/es/investigaciones/educacion-medio-ambiente-recursos-naturales-y-energia/transferencias-de-canon-minero>

MANRIQUE, Hernán y Cynthia Sanborn

2021 *La minería en el Perú: balance y perspectivas de cinco décadas de investigación*. Lima: Universidad del Pacífico. Consulta: 20 de septiembre 2021

<https://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/2898>

KURTZ, Marcus y Sarah Brooks

2011 “Conditioning the “Resource Curse”: Globalization, Human Capital, and Growth in Oil-Rich Nations”. *SAGE journals*. California, volumen 44, número 6, pp. 747-770. Consulta: 1 de noviembre del 2021.

<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0010414011401215>

MEHLUM, Halvor, Karl Moene y Ragnar Torvik

2006 “¿Malditos por los recursos o por las instituciones?”. *The World Economy*. s/l, volumen 9, número 8, pp. 1117-1131. Consulta: 7 de septiembre del 2021
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1467-9701.2006.00808.x>

NEYRA CHÁVEZ, Cristian Alberto

2018 *El impacto de la minería en la pobreza de las regiones 2004-2010*. Tesis de licenciatura en Ciencias Sociales con mención en Economía. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales. Consulta: 7 de septiembre del 2021
<https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/13126>

ORIHUELA, José Carlos; César Huaroto y Maritza Paredes

2014 *Escapando de la maldición de los recursos local: conflictos socioambientales y salidas institucionales*. [Informe final] Lima. Consulta: 7 de septiembre del 2021
https://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/informe_final_orihuela.pdf

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

2019 “El Reto de la Igualdad: Una lectura a las dinámicas territoriales en el Perú” [Informe]. Lima. Consulta: 30 de octubre del 2021.
<https://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library/poverty/el-reto-de-la-igualdad.html>

POLO ROBILLIARD, César

2006 *Los ejes centrales para el desarrollo de una minería sostenible*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Consulta: 8 de septiembre del 2021
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/6306-ejes-centrales-desarrollo-mineria-sostenible>

PUTNAM, Robert D.

1994 “Social Capital and Public Affairs”. *Bulletin of the American Academy of Arts and Sciences*. Massachusetts, volumen 47, número 8, pp. 5-19. Consulta: 3 de diciembre del 2021
<https://www.jstor.org/stable/3824796>

SACHS, Jeffrey y Andrew WARNER

1995 “Reforma Económica y el Procesos de Integración Global”. Brookings Institution Press. Washington DC., número 1, pp. 1-118. Consulta: 30 de octubre del 2021.
<https://www.jstor.org/stable/2534573>

SCHWARZ, M.

2018 “Inversión minera, conflictividad y pobreza regional en el Perú 2007-2017”. *Revista Científica de la UCSA*. Lima, volumen 5, número 2, pp. 45-54. Consulta: 20 de septiembre del 2021.
<http://repositorio-anterior.ulima.edu.pe/handle/ulima/6980>

SEN, Amartya

- 1993 “La vida y la muerte como indicadores económicos”. *Investigación y ciencia*. S/I, número 202, pp. 6-13. Consulta: 20 de septiembre del 2021.

SOCIEDAD NACIONAL DE MINERÍA, PETRÓLEO Y ENERGÍA

- 2007 *Reporte Canon Minero 2007*. Lima. Consulta: 20 de noviembre 2021
https://issuu.com/sociedadmineroenergetica/docs/reportes_canon_minero_2007_f80b21f44d3969
- 2008 *Reporte Canon Minero 2008*. Lima. Consulta: 20 de noviembre 2021
<https://www.snmpe.org.pe/informes-y-publicaciones/el-canon,-sobrecanon-y-las-regal%C3%ADas-en-el-per%C3%BA/54-informes-y-publicaciones/canon/canon-minero/282-reportes-canonical-minero-2008.html>
- 2009 *Reporte Canon Minero 2009*. Lima. Consulta: 20 de noviembre 2021
<https://www.snmpe.org.pe/informes-y-publicaciones/el-canon,-sobrecanon-y-las-regal%C3%ADas-en-el-per%C3%BA/54-informes-y-publicaciones/canon/canon-minero/281-reportes-canonical-minero-2009.html>
- 2010 *Reporte Canon Minero 2010*. Lima. Consulta: 20 de noviembre 2021
[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/E7CB7A535E5325CC052578D1006201B0/\\$FILE/Reporte-Canon-Minero-2010.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/E7CB7A535E5325CC052578D1006201B0/$FILE/Reporte-Canon-Minero-2010.pdf)
- 2011 *Reporte Canon Minero 2011*. Lima. Consulta: 20 de noviembre 2021
<https://www.snmpe.org.pe/informes-y-publicaciones/el-canon,-sobrecanon-y-las-regal%C3%ADas-en-el-per%C3%BA/54-informes-y-publicaciones/canon/canon-minero/279-reportes-canonical-minero-2011.html>
- 2012 *Reporte Canon Minero 2012*. Lima. Consulta: 20 de noviembre 2021
[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/0E444946EE5A27D705257C21005F6212/\\$FILE/pdf_58975_Reporte-Canon-Minero-2012.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/0E444946EE5A27D705257C21005F6212/$FILE/pdf_58975_Reporte-Canon-Minero-2012.pdf)
- 2013 *Reporte Canon Minero 2013*. Lima. Consulta: 20 de noviembre 2021
<https://www.snmpe.org.pe/informes-y-publicaciones/el-canon,-sobrecanon-y-las-regal%C3%ADas-en-el-per%C3%BA/54-canon/canon-minero/273-reportes-canonical-minero-2013.html>
- 2014 *Reporte Canon Minero 2014*. Lima. Consulta: 20 de noviembre 2021
<https://www.snmpe.org.pe/informes-y-publicaciones/el-canon,-sobrecanon-y-las-regal%C3%ADas-en-el-per%C3%BA/54-canon/canon-minero/270-reportes-canonical-minero-2014.html>
- 2015 *Reporte Canon Minero 2015*. Lima. Consulta: 20 de noviembre 2021
<https://www.snmpe.org.pe/informes-y-publicaciones/el-canon,-sobrecanon-y-las-regal%C3%ADas-en-el-per%C3%BA/54-canon/canon-minero/269-reportes-canonical-minero-2015.html>
- 2016 *Reporte Canon Minero 2016*. Lima. Consulta: 20 de noviembre 2021
<https://www.snmpe.org.pe/informes-y-publicaciones/el-canon,-sobrecanon-y-las-regal%C3%ADas-en-el-per%C3%BA/54-canon/canon-minero/4417-reportes-canonical-minero-2016.html>
- 2017 *Reporte Canon Minero 2017*. Lima. Consulta: 20 de noviembre 2021

<https://www.snmpe.org.pe/informes-y-publicaciones/el-canon,-sobrecanon-y-las-regal%C3%ADas-en-el-per%C3%BA/54-canon/canon-minero/4678-reporte-canon-minero2017.html>

SOTO ZAZUETA, Irvin

- 2016 “El Efecto De La Competencia Política Sobre La Provisión De Bienes Públicos Locales En México”. *Revista de Ciencia Política*. Santiago de Chile: volumen 36, número. 3, pp. 749-772. Consulta: 18 de noviembre del 2021

<https://www.redalyc.org/pdf/324/32449207007.pdf>

TORVIK, Ragnar

- 2005 “La enfermedad holandesa óptima”. *Journal of Development Economics*. S/I, volumen 48, pp. 494-515. Consulta: 30 de octubre del 2021.

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0304387805000623>

VARGAS CASTRO, Enrique David Quinto

- 2009 Democratización de los Gobiernos Regionales y su relación con la variación económica y el IDH (Perú, 2003 – 2006). Tesis de maestría en Gobierno y Gerencia Pública. Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Consulta: 2 de diciembre del 2021.

<https://renati.sunedu.gob.pe/handle/sunedu/2137213>

VERA, Edith

- 2017 *El impacto de la minería en la economía del departamento de Arequipa para el periodo del 2000-2015*. Tesis de Maestría en Regulación, Gestión y Economía Minera. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Posgrado. Consulta: 6 de octubre del 2021

<https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/9279>

ZEGARRA, Eduardo; José Carlos Orihuela y Maritza Paredes

- 2007 *Minería y economía de los hogares en la sierra peruana: impactos y espacios de conflicto*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo. Consulta: 8 de septiembre del 2021

<https://ageconsearch.umn.edu/record/37703/>

WEINS, David

- 2013 “Recursos naturales y desarrollo institucional” *Journal of Theoretical Politics*. S/I, número 26, número 2, pp. 197-221. Consulta: 30 de octubre del 2021.

<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0951629813493835>