

Extractivismo y transiciones hacia el postextractivismo en el Perú

Javier Azpur y Epifanio Baca
Grupo Propuesta Ciudadana – GPC

Claudia Viale y Carlos Monge
Revenue Watch Institute – RWI

Introducción

Una nota inicial sobre el extractivismo

El Perú es uno de los países más biodiversos del planeta, pero la nuestra es una biodiversidad sujeta a múltiples procesos de degradación. Y no se trata solamente, ni principalmente, del impacto negativo que tiene sobre nuestros recursos renovables la extracción de recursos no renovables (como los minerales, el gas y el petróleo), sino de toda nuestra aproximación —en general extractivista y poco sostenible— al uso de nuestros recursos naturales.

El Perú enfrenta, entonces, un reto enorme: girar hacia un uso sostenible del íntegro de nuestros recursos naturales renovables por parte de todos los agentes económicos y en todos los sectores. Este es un tema que trasciende al debate sobre la centralidad de la minería, el gas y el petróleo en nuestro crecimiento económico y nuestro bienestar, pero es el tema que necesariamente enmarca los actuales debates sobre extractivismo y postextractivismo en la región.

En lo que sigue, discutimos el extractivismo en tanto primacía de las actividades mineras, petroleras y gasíferas en nuestra economía, y como base para el crecimiento y desarrollo del país. No dejamos de ser conscientes de que esta primacía es apenas una manifestación de un problema mayor que alcanza aspectos ideológicos y culturales, ya que, si aceptamos que una visión extractivista de la naturaleza sustenta sus prácticas en el uso insostenible de todos los recursos renovables, esto significa que no da lugar a la posibilidad de otras alternativas de relación que se puedan establecer con esos recursos. Por tanto, partiendo de esta concepción de extractivismo —que nos remite a la primacía de la extracción de los recursos no renovables— enfrentamos un reto mayor: superar el extractivismo como ideología que se impone sobre aquellas culturas que conciben la relación con la naturaleza de distinta manera. Trascendemos, así, más que el solo cuestionamiento de la centralidad de la minería y la extracción de hidrocarburos, pues abogamos por un cambio de ideologías y de comportamientos.

El debate en América Latina

Asistimos, en varios países de América Latina, a un interesante debate sobre el sentido, los alcances y la sostenibilidad de las estrategias de crecimiento y los modelos de desarrollo de nuestros países respecto de cómo la inversión en actividades extractivas (minería, gas y petróleo) se constituye en la locomotora del crecimiento y el desarrollo, y en el sustento del bienestar.

Se trata del debate sobre el extractivismo que, en los países andinos, tiene dos variantes. Una es el extractivismo de mercado que predomina en Colombia y Perú, en donde el sector privado juega un papel determinante. La otra es el neoextractivismo que está presente en países donde se ha nacionalizado la renta (Ecuador, Bolivia) e incluso las industrias extractivas como tales (Venezuela); pero, al mismo tiempo, han profundizado su dependencia económica y política respecto de estos sectores. Sin embargo, aunque este es aún un debate propio de

países andinos, otros países no han sido ajenos a este. En México, existe una intensa polémica sobre la opción de invitar al sector privado a participar en la exploración y extracción de petróleo en las aguas profundas del Golfo de México para sustituir el petróleo de los pozos históricos que ya se están agotando. De ahí que hayan surgido voces que cuestionan la necesidad de que México siga siendo un país tan dependiente del petróleo como lo es hoy y se preguntan si acaso no sería esta una oportunidad para diversificar las bases de su renta pública.

En Brasil, el descubrimiento de enormes yacimientos de petróleo y gas en aguas profundas del Atlántico ha generado un gran debate sobre el rol del petróleo en la estrategia de desarrollo y los peligros de sufrir la llamada maldición de los recursos. Por último, en Centroamérica, los altos precios de los minerales y del petróleo le plantean hoy a varios de esos países si las actividades extractivas son una apuesta válida para crecer y desarrollarse.

Ahora bien, nuestros países han vivido ya momentos similares a los descritos previamente. No es, pues, la primera vez que los ingentes recursos fiscales —que provienen de los pagos de impuestos y regalías por parte de las empresas que extraen y exportan las materias primas— se reflejan en períodos de bonanza fiscal y de crecimiento exponencial del consumo, generando la ilusión de estar camino al desarrollo. En el caso particular del Perú, son varios los casos que generaron esta ilusión, a lo largo de los siglos XIX y XX: el boom salitrero, el boom guanero, el boom del caucho y el boom de la pesca y los minerales de los años cincuenta. Pero en ningún caso la bonanza fiscal ni la acumulación privada de la riqueza sentaron las bases de un crecimiento y un desarrollo sostenible e inclusivo, y ni siquiera sirvieron para afirmar una institucionalidad democrática. Por el contrario, los recursos públicos fueron dilapidados y las fortunas privadas y el poder se acumularon lejos del alcance de las grandes mayorías. La corrupción en la gestión de los recursos generados y, en general, la captura de las instituciones públicas por los intereses privados fueron característica y legado central de estas experiencias.

En suma, no es esta la primera vez que se cuestiona en la región la vigencia de un modelo de desarrollo basado en actividades primarias orientadas hacia la exportación. En efecto, ya en los años cincuenta, se generó un consenso en torno a la idea de que nuestra economía de carácter primario-exportadora nos condenaba a condiciones de inserción asimétrica y desfavorable en el mercado global. La propuesta de sustitución de importaciones —base de la estrategia de desarrollo propuesta por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas— fue un intento de responder y transformar esta realidad, ubicando como una prioridad la industrialización orientada al mercado interno.

No se trata, por supuesto, de hacer las mismas preguntas para repetir las mismas respuestas. De hecho, la industrialización por sustitución de importaciones fue una estrategia aplicada con duración e intensidad variable y se obtuvieron resultados diferentes en cada país. Además, hoy en día, los niveles de integración comercial global, y la preocupación por el medio ambiente y el impacto del calentamiento global tienen un peso que no tenían antes. Asimismo, en

los últimos años, las transformaciones en la estructura económica global han generado un nuevo escenario que ha incrementado de manera significativa la demanda por petróleo y minerales. En este sentido, la nueva tendencia cuestiona la antigua afirmación —vigente en los debates de los años cincuenta— de que era irreversible el deterioro de los términos de intercambio para países —como el nuestro— que sustentan su economía en las actividades extractivas. En efecto, asistimos a un aumento sostenido de los precios de las materias primas en los mercados internacionales. De ahí que los países exportadores de commodities en la región hayan logrado sostener tasas altas de crecimiento económico y hayan incrementado sustantivamente los recursos fiscales provenientes de las industrias extractivas.

Pero, más allá de todas las diferencias que podamos señalar en el contexto de los años cincuenta, consideramos pertinente volver a hacer las preguntas que en ese entonces se plantearon, aunque, en definitiva, las respuestas tendrán que adaptarse a los retos de inicios del siglo XXI. Lamentablemente —salvo algunas y muy honrosas excepciones— nuestras clases dirigentes y nuestros tomadores de decisiones, no se están haciendo esas preguntas de fondo y actúan como si la sostenibilidad del crecimiento y la inclusión de las mayorías pudieran encontrar soluciones por sí solas o con la seguridad de que se trata de ciclos que no tendrán un fin. No obstante, la realidad viene demostrando que las cosas no son así.

En el Perú, la crisis política del año 2006 —en la que casi gana las elecciones un *outsider* antisistema como Ollanta Humala— fue una clara expresión del malestar de un enorme sector de la población, que se sentía marginado del desarrollo liderado por el sector extractivista. Humala no ganó entonces, pero el descontento no desaparece; más bien, permanece y ha adquirido ahora representación política: en las recientes elecciones regionales, en varias de las más importantes regiones extractivas, han ganado candidatos que expresan posiciones críticas al rol preponderante de las industrias extractivas en sus territorios.

En otros países de la región, comienza a manifestarse un descontento equivalente con la apuesta por las industrias extractivas como motor del crecimiento y el desarrollo. Esto se expresa en una creciente resistencia social y política contra la expansión de las concesiones para la exploración y extracción de minerales y de hidrocarburos a costa de los territorios ricos en biodiversidad, de las áreas protegidas, de los derechos de los pueblos indígenas y de la viabilidad de otras actividades productivas. En algunos casos, como en Costa Rica y Ecuador, y, más recientemente, en Panamá, se han generado políticas públicas alternativas a la apuesta por la minería, el gas y el petróleo como motores del desarrollo.

La crisis global, desatada el año 2008, puso en evidencia la precariedad del crecimiento de la economía global y lo riesgoso que resulta centrar nuestra estrategia de desarrollo en la demanda de los países industrializados por nuestras materias primas. El rápido deterioro de los precios del petróleo y los minerales que se produjo entonces ratificó la volatilidad del modelo primario-exportador frente a los vaivenes del mercado global. Esto generó crisis económicas

y políticas de diferente magnitud en nuestros países. La continuidad del crecimiento de los denominados países emergentes y la respuesta concertada del G20 a la crisis, mediante el incremento sustantivo de la inversión pública, serían las razones que evitaron la amenaza de una recesión global. Con ello, se produjo un nuevo incremento de los precios de las materias primas y hubo un menor impacto de la crisis en nuestra economía y en América Latina en general.

Pero este escenario de riesgo está lejos de haber desaparecido y todo indica que salir de la crisis tomará aún un largo tiempo. Sobre todo si constatamos que la crisis se manifiesta de diversas maneras y que el G20 se entrapa y tiene una capacidad muy limitada para responder a sus diversas mutaciones. La lección es que el modelo primario-exportador no es una base sólida para el crecimiento económico. Lamentablemente, todo indica que no se ha aprendido de la experiencia previa. De la misma manera, la resistencia social a las nuevas inversiones, los conflictos que se generan y la inestabilidad política que estos traen muestran la carencia de una base social y política sólida para apoyar el crecimiento y el desarrollo en la extracción y exportación de los *commodities*.

Por ello, desde la perspectiva de estrategias de desarrollo económico, ambientalmente sostenibles y socialmente inclusivas es fundamental apostar en nuestros países por la diversificación de nuestras economías: poniendo el acento en actividades que se basen en el uso sostenible de recursos renovables, que sean lo más inclusivas posibles y que generen el mayor valor agregado. Además, todo esto debe llevarse a cabo en el marco de un permanente cuestionamiento a las típicas ideologías y comportamientos extractivistas para dar paso a nuevos modos de relacionarse con la naturaleza. Para lograr este objetivo, la inversión en conocimiento, tecnología e innovación deben pasar a ser ejes centrales de la acción pública.

El debate sobre extractivismo y transiciones postextractivistas en el Perú

Aun cuando el Perú tiene –en relación con otras economías extractivistas de la región– un mayor nivel de diversificación, es innegable que el peso de la minería y los hidrocarburos es sustantivo. Aunque no genera mucho empleo directo por ser intensiva en capital, más del 60% de los ingresos por exportaciones proviene de las actividades extractivas, lo mismo que el 25% de los ingresos fiscales y más del 50% de los recursos de inversión de los Gobiernos regionales y locales.

Para los próximos cuatro años se proyectan 36.000 millones de dólares de inversión en actividades extractivas. A pesar de las significativas movilizaciones de los pueblos indígenas amazónicos y de una diversidad de sectores de la sociedad rural en costa y sierra contra los nuevos proyectos mineros y de hidrocarburos, y pese al creciente peso que la crítica al extractivismo adquiere entre expertos y líderes, se mantiene la política de concesiones para estas industrias a lo largo y ancho del territorio nacional.

Sin embargo, debemos reconocer que sí se ha abierto el espacio para la crítica del modelo extractivista y para el debate sobre alternativas de política pública que permitan construir escenarios y estrategias no extractivistas de desarrollo. Esta apertura se nutre de varias dinámicas:

- La creciente preocupación por la gran dependencia del presupuesto público de los ingresos provenientes de las actividades extractivas, en particular de los Gobiernos subnacionales. La crisis de 2008 y su impacto en los presupuestos subnacionales de 2009 fueron una primera clarinada. La persistencia de la crisis global, pese a la recuperación de la demanda y los precios de las *commodities*, mantienen este tema en la agenda.
- La creciente resistencia de los movimientos indígenas, particularmente en la Amazonía, y de diversas poblaciones rurales de la Sierra y la Costa peruanas, que han cobrado notoriedad y han cuestionado directamente las actividades extractivas, exigiendo diálogo y concertación en torno a alternativas de desarrollo basadas en el uso sostenible de los recursos renovables.
- La continuidad de la pobreza y de la exclusión en las zonas en donde se desarrollan las actividades extractivas y en donde se dispone de la mayor cantidad de renta pública generada por estas actividades.
- Los cuestionamientos cada vez mayores sobre la calidad de las inversiones realizadas con los recursos de la renta de las industrias extractivas y su desvinculación de planes y proyectos orientados a promover dinámicas productivas generadoras de valor agregado.
- El creciente interés de las autoridades regionales y locales por hacer uso de instrumentos como las consultas ciudadanas, y la zonificación económica y ecológica, y el ordenamiento territorial para afirmar su propio rol en las definiciones de política y las decisiones específicas sobre estos temas.
- La creciente preocupación de amplios sectores de la sociedad por los negativos impactos de las actividades extractivas sobre el agua, la tierra, los bosques, el aire y la biodiversidad.
- La creciente preocupación de amplios sectores por los efectos previsibles del calentamiento global sobre nuestro país, que ya está alterando los ciclos hídricos y derritiendo los glaciares, poniendo en cuestión la sostenibilidad de nuestras fuentes de agua para el consumo y para la producción. Existe, cada vez, mayor conciencia sobre la necesidad de no quemar combustibles fósiles para contribuir menos al calentamiento global; asimismo, cada vez, existe mayor conciencia sobre cómo la minería consume y, a su vez, contamina grandes cantidades de esa agua que es cada vez más escasa.

Estas dinámicas han generado el espacio para la crítica del extractivismo y para el debate sobre alternativas. Pero, a pesar de ello, ninguna fuerza política nacionalmente significativa asume de manera sostenida, sistemática y estructurada la formulación de propuestas para modificar nuestra cultura extractivista y nuestra matriz primario-exportadora en un proceso de mediano y largo plazo. Por ello, no llama la atención que, en la actual coyuntura electoral, no se haya logrado ubicar esta dimensión como centro de la agenda política electoral.

Al respecto, para el Perú es importante analizar las limitaciones de la apuesta neoextractivista de países de la región, tales como Venezuela, Ecuador y Bolivia. En estos países, la nacionalización de la renta y, más aún, de la industria como tal no ha eliminado la dependencia de sus economías en relación con los hidrocarburos y los minerales. Peor aún, se ha generado una nueva y peligrosa situación de dependencia de los regímenes políticos respecto de las rentas que generan estos sectores, ya que su uso para financiar programas sociales y transferencias en efectivo hacia sectores vulnerables de la población pasa a ser un elemento fundamental de la legitimidad de estos gobiernos.

La base social que cuestiona hoy el modelo extractivista en el Perú está integrada por los movimientos indígenas y rurales en general, los sectores profesionales y medios preocupados por los temas ambientales e indígenas, y por diversos sectores democráticos preocupados por la concentración del poder y la capacidad corruptora de las grandes corporaciones extractivas. Si bien son actores relevantes, esta es aún una base insuficiente para abrir curso a un proceso de cambio, es decir, para abrir curso a una transición hacia otro modelo de crecimiento y desarrollo.

La creciente importancia de los escenarios subnacionales en el debate sobreextractivismo y postextractivismo

El prolongado crecimiento económico, sustentado en las grandes inversiones en el sector extractivo, coincide con la única reforma significativa que resulta de la denominada transición democrática de inicios de la presente década: la descentralización.

Paradójicamente, la descentralización tuvo desde el inicio un diseño que protegió las facultades del gobierno central respecto de las industrias extractivas. En efecto, solamente se contempló la transferencia a los gobiernos regionales de competencias relativas a la pequeña minería y la minería artesanal. Sin embargo, el Gobierno central mantuvo en su poder todas las competencias relativas a la mediana y gran minería. Frente a esta situación, los gobiernos regionales y locales —aun sin tener competencias formales en este campo— han venido encontrando maneras de intervenir en las decisiones relacionadas con los grandes proyectos de inversión en minería, gas y petróleo, así como en los grandes proyectos hidroenergéticos. De hecho, los gobiernos locales han empleado el marco legal para organizar consultas ciudadanas sobre la viabilidad de grandes inversiones en sus territorios, mientras que los gobiernos locales y regionales han usado la zonificación y el ordenamiento territorial para definir en qué lugares se pueden desarrollar qué tipo de inversiones y en cuáles no. En la actualidad, las autoridades subnacionales, también, comienzan a reclamar para sí roles claros en la asignación de concesiones y negociación de contratos, procesos en los que, hasta hoy, no tienen ninguna participación.

Durante las campañas para las elecciones regionales de octubre de 2010, en Cajamarca, Cusco y Junín, la crítica al extractivismo irracional y avasallante sí fue tema central de la agenda. Por eso, hoy, esas regiones tienen autoridades que no están dispuestas a seguir tolerando que el Gobierno central y los grandes inversionistas decidan sin consultarles sobre la viabilidad de los grandes proyectos de inversión. Los objetivos centrales de estas nuevas autoridades regionales son parar las concesiones mineras, renegociar los proyectos ya en marcha, y realizar la zonificación y ordenamiento territorial antes de seguir autorizando más exploración y más extracción. A esta misma lógica se ha sumado el Gobierno Regional de Piura, basado en la necesidad de proteger las fuentes de agua para la plataforma agroexportadora y la pesca artesanal de la región, que son las grandes fuentes de empleo sostenible. Cabe agregar el caso del Gobierno Regional de San Martín que, gracias a la experiencia con la que contaba en este terreno, logró parar una concesión petrolera en el principal acuífero de la región: el Cerro Escalera. De este modo, diversas autoridades regionales y locales han comenzado a interesarse por la posibilidad de intervenir con estrategias y políticas específicas en el aumento de los encadenamientos hacia atrás (proveedores de bienes y servicios) y hacia adelante (procesadores de la materia prima extraída); pero, como en los temas anteriores, no existe todavía un marco regulatorio que les atribuya competencias en este terreno.

Ahora bien, los debates nacionales de los últimos años sobre el sector extractivo se ha centrado en la distribución de los recursos que provienen de las actividades extractivas entre las empresas y el Estado, así como en su asignación entre los tres niveles del Gobierno. En este contexto, la consigna ha sido mayores impuestos para financiar más gasto social e inversión productiva. De la misma manera, se avanzó también en el reclamo por una mejor asignación de los roles públicos para supervisar, fiscalizar y sancionar las violaciones a los procedimientos, y estándares ambientales y sociales establecidos por las leyes vigentes. Se superó, así, una situación en la que estas actividades debían desarrollarse de manera subordinada a la promoción de las inversiones. Sin embargo, pese a que los temas señalados —la distribución de la renta entre sectores y ámbitos del Gobierno, y los privados y el Estado, además de los nuevos roles que juega el Estado en materia social y ambiental— son temas de suma importancia, el problema es que están siempre ubicados en el marco de la continuidad del modelo primario-exportador.

Como hemos podido ver, desde las regiones del Perú, emerge un cuestionamiento sustantivo a la centralidad de las actividades extractivas hoy vigente y busca, en esos territorios, alternativas de crecimiento y desarrollo de corte postextractivista. Así, con una correlación política nacional claramente favorable al modelo extractivista, los Gobiernos locales y regionales pueden ser espacios muy significativos para construir propuestas alternativas y articular amplios sectores sociales e institucionales; además, pueden constituirse en palancas que permitan avanzar en un proceso de mediano y largo plazo, orientado a lograr la creciente autonomía de nuestras economías respecto de las actividades extractivas.

Aportes para una agenda postextractivista en el Perú

El contexto peruano del debate sobre extractivismo y postextractivismo es uno marcado por altos niveles de pobreza, desigualdad y exclusión. En este escenario, la agenda postextractivista debe aportar alternativas viables para las diversas dimensiones en las que tienen relevancia las actividades extractivas, y debe construir un discurso creíble para la población y para sectores importantes de la elite política nacional, regional y local.

Alternativas de generación y distribución de ingresos fiscales

La existencia de la renta generada por las actividades mineras e hidrocarburíferas y su distribución entre el Gobierno central y los Gobiernos subnacionales son temas altamente sensibles para la población y para las élites políticas subnacionales. No es posible hablar de un escenario menos dependiente de las actividades extractivas sin responder a preguntas elementales sobre fuentes alternativas de renta para sostener y aumentar el gasto social, y sobre un reparto más equitativo.

En este terreno, los temas en agenda son, por lo menos, los siguientes:

- Cómo generar más renta en función de un número menor de grandes proyectos mineros e hidrocarburíferos. La respuesta parece estar en aumentar la contribución de menos inversiones antes que mantener una baja contribución de muchas inversiones. Aplicar el tan reclamado impuesto a las sobreganancias o aumentar las regalías o el impuesto a la renta en este sector parecen ser alternativas específicas.
- Cómo diversificar las fuentes de renta y aumentar, al mismo tiempo, la presión tributaria. Esto supone abordar temas inmediatos, como la eliminación de las exoneraciones tributarias al gran capital. También, implica considerar temas complejos y de lenta solución, como la formalización de la pequeña y mediana propiedad, y la generación de una cultura tributaria entre todos los agentes económicos, inclusive a los profesionales liberales.
- Cómo distribuir mejor la renta que generan las industrias extractivas y, en general, las rentas del Estado. Este tema implica avanzar en la implementación de las propuestas de descentralización fiscal basadas en los criterios de necesidad, capacidad y aporte. Ya se han logrado avances en su negociación entre el Ministerio de Economía y Finanzas, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) y la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE).

Alternativas de generación de divisas

Si bien en el Perú han crecido de manera significativa las denominadas exportaciones no tradicionales, el peso de las actividades extractivas sigue siendo aún muy significativo: está por encima del 60%. Para la población, el sentido común les indica que la creciente presencia de nuestros productos en el mercado internacional es un aspecto positivo en sí mismo.

Un reto en esa perspectiva es sustentar y demostrar la viabilidad de una estrategia de posicionamiento en el mercado mundial a partir de actividades económicas y productivas basadas en el uso sostenible de nuestra biodiversidad y en la generación de valor agregado. Para ello, la creciente diversificación de nuestra oferta exportable es un buen punto de apoyo, pero es insuficiente si no somos capaces de delinear una estrategia de inserción distinta en la economía global.

Alternativas de abastecimiento energético

La demanda energética peruana presenta un crecimiento inercial y, después, un pico de crecimiento. Este último debido al inicio de más de una decena de nuevos proyectos de inversión minera y de la ampliación de algunos ya existentes. Además, tenemos en Brasil un vecino con déficit energético, lo que constituye una demanda adicional. Contamos, también, con mercados internacionales que demandan nuestro gas.

Frente a esta demanda energética, la respuesta del Gobierno peruano ha sido priorizar la producción de petróleo y gas en la Amazonía, lo que ha incluido el permiso para exportar parte del gas a México y otros mercados. Esta ha sido la razón de la gran cantidad de concesiones de bloques de exploración que se han otorgado en los últimos años. Otra acción tomada por el Gobierno ha sido la negociación del acuerdo energético con Brasil para la construcción de Inambari y cinco centrales hidroeléctricas más en la vertiente oriental de nuestros Andes. En consecuencia, la búsqueda de formas alternativas de generación de energía es marginal. Son, pues, muy pocos los empresarios que invierten en este tipo de iniciativas y son escasos y aislados los programas estatales en los diversos niveles orientados en esta perspectiva.

Ante esta situación, la agenda de la transición a escenarios postextractivistas debe incluir una serie de temas:

- La estrategia energética vigente —que prioriza la búsqueda de petróleo en la Amazonía— responde a una demanda minera que causa estragos ecológicos en los altos Andes; a una demanda energética brasilera orientada a la ganadería, la agroindustria y la minería, que causan estragos en su Amazonía; y a una demanda internacional por gas. ¿Nos conviene como país arriesgar la biodiversidad amazónica, y desconocer los derechos y las opciones de sus poblaciones para responder a esta demanda?
- Necesitamos una nueva estrategia energética, que ponga el acento en responder a las necesidades de energía limpia y barata para los hogares, el transporte público, las pequeñas y las medianas empresas. Asimismo, debe responder esta demanda promoviendo el desarrollo de las energías renovables.

Alternativas de generación de empleos directos e indirectos en las economías regionales y locales

Existen múltiples ejemplos de regiones que se han mantenido en la pobreza a pesar de su gran riqueza en minerales e hidrocarburos y de la abundancia de renta que generan sus actividades extractivas. En efecto, a la luz de la información existente, no hay manera de demostrar que el desarrollo de estas actividades siempre haya traído consigo bienestar material para las poblaciones de estas regiones productoras.

Las industrias extractivas generan poco empleo directo, pues son intensivas en capital y demandan poca mano de obra pero altamente calificada. Esto no va a cambiar. Sin embargo, las actividades extractivas sí generan una cantidad significativa de empleos indirectos, ya que demandan la provisión de bienes y servicios. Esta situación conlleva una paradoja: el impacto positivo de la presencia de las industrias extractivas en una región parece estarse dando en las capitales regionales, que es donde se ubica la mayor parte de los proveedores de bienes y servicios de estas grandes empresas. Por el contrario, los entornos rurales pobres de estos proyectos extractivos no solo no se beneficiarían de igual manera que los grandes centros urbanos (pues no tienen la capacidad de ofertar los bienes y servicios que estas inversiones necesitan), sino que, además, se perjudicarían al tener que competir con dichas empresas por los bienes y servicios urbanos que ambas requieren, y al tener también que competir por mano de obra con las obras públicas ejecutadas por las autoridades locales con los recursos del canon.

Finalmente, debe señalarse que, en el Perú, se refina parte del petróleo que se produce pero no hay casi industria petroquímica ni se da valor agregado a los productos minerales que se extraen. No existe, pues, mucho encadenamiento productivo hacia adelante.

En este contexto, es necesario abordar los siguientes retos:

- Mejorar los encadenamientos productivos de las actividades extractivas, lo que supone incrementar la provisión local y regional de bienes y servicios, además de explorar actividades que den mayor valor agregado a la producción.
- Asegurar que los entornos rurales de las actividades extractivas no terminen siendo perjudicados por la presión de las empresas sobre los bienes y servicios ofertados desde los espacios urbanos.
- Diversificar las fuentes de empleo y mejorar la rentabilidad de la pequeña agricultura para que una menor presencia de las actividades extractivas no golpee a las zonas urbanas; asimismo, desarrollar nuevas estrategias de rentabilidad y generación de empleo rural, que no dependa de las actividades extractivas.

Alternativas de marcos institucionales que respondan a los retos de la sostenibilidad, la participación y la descentralización

El marco institucional del sector extractivo peruano fue diseñado en la década de los noventa con la finalidad de atraer inversiones casi a cualquier costo. Desde este planteamiento, no se tenía consideración por el ambiente y se ignoraba totalmente las opiniones de las autoridades y las poblaciones locales y regionales. Sin embargo, sus defensores argumentaron que se trataba de una coyuntura de baja rentabilidad de la inversión y de mucha inseguridad como resultado de la violencia interna. Hoy en día, esas razones no existen más y las justificaciones de dicho marco institucional se reducen a la genérica necesidad de ser competitivos: las inversiones son atraídas sobre la base de ser más permisivos respecto de los estándares y procedimientos ambientales, y de las consultas con las poblaciones locales.

Una estrategia de transición hacia un escenario postextractivista debe necesariamente proponer un nuevo marco institucional para las actividades extractivas que, por lo menos, responda a los siguientes retos:

- Asegurar que las instituciones competentes para la definición de los estándares y procedimientos ambientales y sociales sean independientes de aquellas encargadas de promover las inversiones; además, estas instituciones deben tener el liderazgo y los recursos humanos y materiales que les permitan desarrollar su trabajo adecuadamente.
- Asegurar que los Gobiernos regionales y locales tengan un rol claramente establecido en la gestión nacional del sector extractivo —sin excluir las concesiones y los contratos— y puedan hacer uso efectivo de sus competencias en materia de consultas y ordenamiento territorial.
- Asegurar que las poblaciones locales, indígenas y no indígenas, puedan ejercer efectivamente su derecho a la consulta previa, libre e informada sobre grandes proyectos que impactan en sus vidas.

Procesos de mediano y largo plazo, y medidas para el corto plazo

Como se puede constatar, el reto de diseñar y poner en práctica una transición hacia escenarios postextractivistas es de gran envergadura. No se trata solo de una u otra política sectorial puntual, sino de un conjunto de políticas que nos permitan, como país, beneficiarnos al máximo de las actividades extractivas que tengan licencia social y viabilidad ambiental. Y este juego articulado de nuevas políticas públicas que se orienta a un desarrollo menos dependiente de la extracción de minerales, petróleo y gas, debe diseñarse y ponerse en práctica al mismo tiempo que construimos una cultura y un comportamiento colectivo menos extractivista en general. El logro de este objetivo general necesita de un horizonte de largo plazo, con una ruta de corto y mediano plazo. Por ello, hablamos de una transición.

Pero las transiciones tienen un punto de partida, y el mediano y largo plazo siempre comienzan ahora. Es, pues, indispensable que la construcción de políticas de transición parta desde ya mediante la formulación de políticas de aplicación inmediata que tengan al postextractivismo como horizonte. A continuación, presentamos una serie de propuestas para el debate.

- Desarrollar de manera técnica y participativa, desde los gobiernos regionales y locales, y bajo coordinación del MINAM, efectivos procesos de zonificación económica y ecológica y ordenanzas de Ordenamiento Territorial. Solo, así, se podrá determinar dónde sí se pueden desarrollar grandes proyectos extractivos y energéticos y dónde no.
- Aprobar y poner en práctica la Ley de Consulta Previa, Libre e Informada presentada al Congreso por la Defensoría del Pueblo y hacerla extensiva a toda la ciudadanía —no solo a la indígena—.
- Transferir a los gobiernos regionales y locales competencias para intervenir en la negociación de nuevas concesiones y contratos, y en la fiscalización de los posibles impactos sociales y ambientales.
- Diseñar e implementar una nueva estrategia energética que priorice las energías renovables por sobre las energías fósiles para poner el acento en las pequeñas y medianas irrigaciones y la energía eólica, denunciando el acuerdo energético con Brasil y paralizando el proyecto Inambari y proyectos similares.
- Diseñar e implementar una nueva estrategia energética que priorice el gas por sobre el petróleo para orientar todo hacia el mercado interno.
- Diseñar e implementar una estrategia de uso del gas en el mercado interno que priorice la energía limpia y barata para los hogares, el transporte, y las pequeñas y medianas empresas, del campo y la ciudad, por sobre los megaproyectos de los grandes grupos económicos peruanos y extranjeros.
- Diseñar e implementar una nueva política de concesiones mineras que suspenda las concesiones como derecho del peticionario; revisar las concesiones ya dadas y revertir las de carácter especulativo, y otorgar nuevas concesiones solo como resultado de una negociación de un proyecto de inversión.
- Establecer un impuesto a las sobreganancias de las actividades extractivas que tengan viabilidad ambiental y licencia social
- Implementar la descentralización fiscal sobre la base de la propuesta que han venido trabajando la ANGR y la REMURPE con el Ministerio de Economía y Finanzas.
- Establecer políticas nacionales, regionales y locales para incrementar los eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante de los grandes proyectos extractivos.
- Establecer políticas nacionales, regionales y locales de diversificación de las bases del crecimiento y la tributación.