



UNIVERSIDAD  
DE PIURA

REPOSITORIO INSTITUCIONAL  
**PIRHUA**

# APRENDIZAJES SIMULTÁNEOS EN MINERÍA: UN ANÁLISIS DE LOS FACTORES Y SU INTERACCIÓN

Darío Zegarra-Macchiavello

Lima, diciembre de 2018

PAD Escuela de Dirección

Máster en Dirección de Empresas

Zegarra, D. (2018). *Aprendizajes simultáneos en minería: un análisis de los factores y su interacción* (Trabajo de investigación de Máster en Dirección de Empresas). Universidad de Piura. PAD-Escuela de Dirección. Lima, Perú.



Esta obra está bajo una licencia

[Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

[Repositorio institucional PIRHUA – Universidad de Piura](https://repositorio.institucional.pirhua.edu.pe/)

**UNIVERSIDAD DE PIURA**  
**PAD ESCUELA DE DIRECCIÓN**



**APRENDIZAJES SIMULTÁNEOS EN MINERÍA:  
UN ANÁLISIS DE LOS FACTORES Y SU INTERACCIÓN**

Trabajo de investigación para optar el Grado de  
Máster en Dirección de Empresas

**DARÍO AMET ALÍ ZEGARRA MACCHIAVELLO**

Asesor: José Ricardo Stok Capella

Lima, diciembre de 2018

## DEDICATORIA

*A César Alaya y Héctor Araujo, de San Nicolás de Chalhuagon; Aladino Vargas, de Chanta Alta; Aarón Osorio, de Carhuayoc, y Krined Vargas, de Carash. Comuneros, líderes sociales, grandes amigos y, sobre todo, maestros en ruralidad.*

*Por las innumerables conversaciones e intercambio de ideas que, partiendo desde orillas distintas y enfrentadas, nos han ayudado a construir una aspiración de camino conjunto, lado a lado, hombro a hombro.*

*A Ricardo Morel y Abraham Chahuán, que con su visión, liderazgo y confianza permitieron poner en acción e implementar un modelo distinto y atrevido que nos desafía y deja tantas lecciones, pero que, sobre todo, nos abre inimaginables oportunidades de construir relaciones, construir ciudadanía y construir País.*

## **AGRADECIMIENTO**

A Dios, por su gracia y misericordia.

A mi amada esposa, Sofía, por su hermosa compañía, incansable paciencia e infalible amor.

A mis hijos, Camila, Valentina, José y Darío, por su ejemplo de dedicación, integridad, resiliencia y humor. En tiempos de tensión siempre tienen un beso, una caricia, una palabra de aliento y, sobre todo, una sonrisa.

A mis Padres, Darío y Delia, por su ejemplo de vida cristiana, por su amor con abracito y por su persistente desafío para ser valiente y esforzarme en honrar a Dios.

A José Ricardo, por su ánimo permanente y acompañamiento para aterrizar las reflexiones de años en este trabajo.

A Sandro y Daniela, amigos, consejeros y copartícipes de este proceso interminable de aprendizaje por una minería con sentido local y con propósito.

## RESUMEN EJECUTIVO

*El presente trabajo de investigación analiza la nueva fase de desarrollo a la que está entrando la minería en el Perú, desarrollándose en un contexto social cada vez más desafiante.*

*Tanto las antiguas operaciones, que tienen que ampliar su ámbito de acción, como las nuevas, se encuentran frente a pobladores, líderes de base y autoridades cada vez más exigentes y desconfiados, dando origen a un escenario de negociación permanente y retador. Lo que funcionó en el pasado, hoy resulta obsoleto. Aquellas buenas ideas hoy requieren una estrategia que responda tanto al corto como al largo plazo.*

*Este documento es una propuesta conceptual y, al mismo tiempo, práctica, que propone una forma de gestionar los vínculos con los diversos públicos que conviven con la minería, especialmente con los locales. Se trata de un modelo de gestión social que se está implementando desde hace años con resultados auspiciosos y previsibles.*

*El análisis del Sector, teniendo en cuenta a todos sus agentes, y el producto positivo obtenido con la puesta en marcha de esta propuesta, son un estímulo para los participantes interesados en la sostenibilidad de la industria minera, tanto en el Perú como en los países vecinos.*

**Palabras clave:** *minería en Perú; gestión social; Antamina; desarrollo sostenible; relaciones comunitarias*

## ABSTRACT

*Both the old operations, which have to broaden their scope of action, as well as the new ones, are in front of settlers, grassroots leaders and increasingly demanding and distrustful authorities, giving rise to a permanent and challenging negotiation scenario. What worked in the past is obsolete today. Those good ideas today require a strategy that responds to both the short and long term.*

*This document is a conceptual and, at the same time, practical proposal, which proposes a way to manage the links with the various audiences that live with mining, especially with the locals. It is a social management model that has been implemented for years with auspicious and predictable results.*

*The analysis of the Sector, taking into account all its agents, and the positive product obtained with the implementation of this proposal, are a stimulus for participants interested in the sustainability of the mining industry, both in Peru and in the countries neighbors.*

**Keywords:** *mining in Peru; social management; Antamina; sustainable development; community relations*

## TABLA DE CONTENIDO

Dedicatoria .....	ii
Agradecimiento .....	iii
Resumen Ejecutivo .....	iv
Abstract.....	iv
Índice de figuras .....	vii
Introducción.....	1
CAPÍTULO 1. Los desafíos de la minería en el Perú .....	5
1.1. El motor del desarrollo .....	5
CAPÍTULO 2. Análisis de la situación .....	7
2.1. La paradoja del crecimiento y la pobreza.....	7
2.1.1. La paradoja que mella al posicionamiento minero.....	7
2.1.2. Las recurrentes demandas ambientales.....	8
2.2. Una gestión social reactiva .....	10
2.3. El papel evasivo del Estado.....	12
2.4. La ciudadanía informal y la sociedad fragmentada .....	13
CAPÍTULO 3. Un primer diagnóstico .....	15
3.1. Impactos ambientales: 8,000 pasivos ambientales en el Perú .....	15
3.2. Territorios ambientalmente hostiles .....	16
3.3. Economía dual .....	16
CAPÍTULO 4. No existe política nacional de Estado, solo política de gobierno .....	19
4.1. Sociedad local e informalidad .....	21
4.2. La dialéctica del conflicto minero .....	23
4.2.1. Los pobladores.....	23
4.2.2. Los mineros .....	23
4.2.3. Los funcionarios .....	23
CAPÍTULO 5. Otra mirada para el diagnóstico.....	27
5.1. Motivación y motivo .....	27
5.1.1. Tipos de motivo.....	28

5.1.2. Aprendizaje: resultados de la interacción.....	28
CAPÍTULO 6. El enfoque de Antamina .....	29
6.1. Antamina modelo multiactor .....	29
6.2. Definición del ámbito de intervención .....	29
6.3. Orientación de los recursos .....	31
6.4. Mecanismo de aprendizaje sincronizado y convergente .....	33
6.4.1. Espacios multiactor .....	34
6.4.2. Aprendizaje.....	36
Conclusiones.....	37
Bibliografía.....	39

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Población en situación de pobreza según departamentos, 2004 y 2011 .....	17
Figura 2. Dinámica de la conflictividad minera .....	19
Figura 3. Ducto minero Antamina .....	31



## INTRODUCCIÓN

La gran minería se inició en el Perú al comenzar los años noventa. La nueva ley de minería del año 1991 abrió la actividad al capital privado y con él llegó una nueva escala de producción, novedosas tecnologías y un flujo de inversión sin comparación en la historia minera del país. En estas casi tres décadas, la industria extractiva ha sido el principal dinamizador del crecimiento del país y muchas veces estuvo en el centro de las noticias nacionales: en algunos casos, precisamente, por su papel promotor de la economía y, en otros, por ser protagonista de diversos conflictos que han marcado su imagen y posibilidades de futuro.

El tiempo no ha pasado en vano y las lecciones son muchas. En el mundo se han generado nuevos estándares y una visión desafiante para la minería contemporánea (Consejo Internacional de Minería y Metales [ICMM]<sup>1</sup>, Corporación Financiera Internacional [IFC]<sup>2</sup>, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], Organización Internacional del Trabajo [OIT], Banco Mundial [BM], Banco Interamericano de Desarrollo [BID], etcétera). Esto se resume en una posición que abandona la noción tradicional de economía de enclave y pone a la industria como un actor que busca integrarse en la sociedad local asumiendo estándares de sostenibilidad en toda su cadena de valor, actuando como un catalizador del desarrollo institucional y económico, valorando el conocimiento y las tradiciones de las sociedades donde produce.

En el país también se viene dando un debate interesante. En diversas conferencias y congresos se escuchan llamativas propuestas que dan cuenta de los aprendizajes sociales que la minería está experimentando. Esto se presenta tanto en actores civiles y públicos como en las mismas empresas.

- En el ámbito civil, ONG (Propuesta Ciudadana, Oxfam, Mesa de Diálogo, Perú 2021, etc.), las instituciones educativas (Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad del Pacífico, etc.) y los *think-tank* (Instituto de Estudios Peruanos, Grade, IDEM, etcétera).
- En el campo gremial (Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía [SNMPE], entre otros).
- A nivel estatal (Defensoría del Pueblo, Ministerio de Energía y Minas [MEM], Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], etcétera).

---

<sup>1</sup> Siglas en inglés de: International Council on Mining and Metals.

<sup>2</sup> Siglas en inglés de: International Finance Corporation.

Se destacan dos experiencias estatales que plantean una reflexión ambiciosa e integral de la minería para la sociedad peruana. Primero, la mesa que debe elaborar una visión de la minería al año 2030 —diálogo multiactor e integrador (MEM)— donde se define su aporte en función social, ambiental, económica e institucional. Segundo, la propuesta metodológica para la gestión de conflictos —Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad [ONDS] (PCM), que busca analizar la complejidad en el campo de las tensiones sociales (diferencias, controversias y conflictos), propone una metodología de prevención y diálogo para transformar los conflictos en oportunidades de desarrollo e institucionalización e intenta garantizar factores que posibiliten la gobernabilidad, inversión privada, competitividad, crecimiento, derechos humanos e identidad cultural).

Nunca como ahora el debate y las propuestas han sido más sofisticadas. Sin embargo, todavía suele ser común encontrarse con empresas que tienen grandes dificultades en la manera de relacionarse con sus vecinos. Probablemente, esto se deba a que existe una gran brecha entre los nuevos conceptos (sostenibilidad, valor compartido, multiactor, etc.) y las intervenciones existentes. Resulta significativo que muchos de los nuevos proyectos mineros cometan los antiguos errores en su relación con el entorno —errores de público conocimiento y que se suponían superados—. Lejos de capitalizar las lecciones aprendidas, existe aún una fuerte inercia en la industria, que debe ser confrontada no solo con nuevos conceptos, sino con formas concretas de organización y gestión de las relaciones con los grupos locales de interés.

Al mismo tiempo, experiencias estatales exitosas como la ONDS, que fue fundamental para viabilizar, entre otros, proyectos de gran envergadura como Las Bambas, Toromocho, Constancia, Toquepala, Marcona y Haquira (de alrededor de \$16 millones en los dos primeros años), deben ser evaluadas en el largo plazo debido a que su viabilidad todavía no asegura una continuidad virtuosa.

La minería en el país está entrando a una nueva fase de su desarrollo en un contexto social desafiante. Tanto las antiguas operaciones, que tienen que ampliar su ámbito de acción, como las nuevas, se encuentran frente a pobladores, líderes de base y autoridades, cada vez más exigentes y desconfiados. Esto produce un escenario de negociación permanente, incansable y sumamente retador. Lo que ayer funcionó, hoy resulta obsoleto. La buena idea de ayer requiere ahora de una estrategia que responda tanto al corto como al largo plazo.

Este documento es una propuesta conceptual y, al mismo tiempo, práctica, que propone una forma de gestionar los vínculos con los diversos públicos que conviven con la minería, especialmente con los locales. Se trata de un modelo de gestión social que se está implementando desde hace un quinquenio y que viene logrando resultados auspiciosos y previsibles. Ciertamente, no está acabado; sigue evolucionando. Presentarlo, tiene el propósito de que siga su camino de maduración con la participación

de todos los interesados en la sostenibilidad de la industria nacional y en el desarrollo del Perú y de los países vecinos.



# CAPÍTULO 1. LOS DESAFÍOS DE LA MINERÍA EN EL PERÚ

## 1.1. El motor del desarrollo

Según Zegarra (2017):

El crecimiento del país en las últimas dos décadas se ha apoyado en la actividad minera. No solo se han multiplicado el producto bruto interno [PBI] y el ingreso fiscal, sino que se amplió el mercado interno gracias a las cadenas productivas asociadas al Sector, reduciéndose así la pobreza del 54% al 21%. La industria extractiva ha sido, sin duda, el principal motor del crecimiento nacional, contribuyendo a situar al Perú entre las economías más interesantes de la región.

Las cifras que ilustran la relación virtuosa entre minería y crecimiento son contundentes:

- Entre los años 2001 y 2015, las inversiones mineras llegaron a casi 55 mil millones de dólares. A su vez, las exportaciones del sector superaron los 200 mil millones de dólares, alcanzando más del 60% del total de las exportaciones nacionales. De esta forma, desde la minería se generaron más de 200 mil empleos directos.
- La contribución minera a la caja fiscal alcanzó, en promedio, el 23% de los ingresos del Gobierno central en el período de mayor bonanza (2006-2011), lo que contribuyó de forma relevante a la inversión en obras públicas y programas sociales.
- Los gobiernos subnacionales se vieron favorecidos por la recaudación creciente del Estado debido a las regalías y al canon proveniente del impuesto a la renta. Entre 2004 y 2015 se transfirieron 37,960 millones, llegando a representar una quinta parte de sus presupuestos totales en el período 2008-2012.
- Así, entre 2002 y 2015, el Perú entró en un ciclo de crecimiento que alcanzó un promedio de 5.7% del PBI, después de haber estado en 0.6% en el 2001. El país se tornó una nación con un importante nivel de desarrollo humano, subiendo el índice de 0.6, en 1990, a 0.74 en dos décadas y media.
- Todas las cifras mencionadas están relacionadas con el impacto positivo que el crecimiento aportó a las familias peruanas. Entre los años 2004 y 2014, los índices de pobreza monetaria se redujeron en más de 35 puntos, y los de pobreza extrema en más de 12 puntos, cayendo más rápidamente en el medio rural como consecuencia del incremento del empleo y los ingresos.

De esta forma, en los últimos tres quinquenios la actividad minera impactó positivamente en la economía peruana de distintas maneras: 1) tuvo un impacto directo sobre el crecimiento real del producto bruto interno; 2) por su orientación exportadora, permitió generar importantes

divisas para el país y mantener, en general, una balanza comercial positiva; 3) contribuyó de manera significativa en la recaudación fiscal; y 4) al realizarse de forma descentralizada, aportó a la ampliación del mercado interno. (p. 1-2).

Esto, sin embargo, no descarta que existan observaciones fuertes. De hecho, desde el ámbito civil, existen lecturas críticas que consideran que las condiciones legales y tributarias que el Estado propuso —y propone aún— a la gran inversión minera para atraerla al país y salir de la descapitalización y la recesión de entonces, no han asegurado una recaudación tributaria adecuada. En efecto, en la época de altos precios, con un contrato más inteligente, el Estado habría podido recaudar más; y en ciclos como el actual, el ingreso fiscal proveniente de las industrias extractivas ha caído considerablemente afectando el financiamiento del Estado nacional, subnacional y local.

Aun con estas observaciones, resulta innegable que la industria minera ha sido el motor que impulsó el crecimiento de la economía en las últimas dos décadas, impactando en la vida de miles de peruanos. Sin embargo, ¿por qué no cuenta con un gran respaldo social? ¿Por qué su escenario social tiende a estar marcado por el conflicto?

## CAPÍTULO 2. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN

### 2.1. La paradoja del crecimiento y la pobreza

#### 2.1.1. La paradoja que mella al posicionamiento minero

En el Perú, los ciudadanos no reconocen los beneficios que produce la minería. Tal vez la respuesta esté más cerca de lo que puede imaginarse. Cabe prestar atención a las siguientes cifras que enumera Zegarra (2017):

- La pequeña agricultura ubicada en los Andes emplea al 79% de la PEA<sup>3</sup> del sector agropecuario; sin embargo, como se sabe, su productividad es deficiente. El valor generado por estas unidades agrarias, dedicadas al autoconsumo, es limitado.
- De forma mayoritaria, las familias rurales de la sierra son pobres, tienen acceso a servicios educativos y de salud deficientes, su acceso a las redes públicas de agua, desagüe y electricidad son limitados, y sus activos productivos son escasos. Si bien la pobreza se ha reducido considerablemente en el Perú, su localización no ha variado mucho: aproximadamente el 50% de los pobres, así como el 70% de los pobres extremos, viven en la sierra rural.
- Finalmente, en la sierra rural se registran, en promedio, los ingresos más bajos en el país, a pesar de que entre los años 2001 y 2011 el jornal agrícola promedio creció en 73%. Hacia el año 2016 el ingreso promedio mensual de la sierra rural era de 322 soles.

En pocas palabras, a pesar de los notables avances macroeconómicos impulsados por la actividad minera, los sectores rurales no han podido mejorar su calidad de vida, manteniéndose en la pobreza. Y es en los contextos persistentemente más pobres del país donde prospera, precisamente, la minería.

Este contraste es dramático. El crecimiento no logró cooptar a los sectores rurales de altura. Mientras las ciudades grandes y pequeñas se han ido transformando al ritmo de la emergencia de nuevas clases medias, el perfil del poblador rural se ha detenido en el tiempo. Por eso, cuando los ciudadanos del campo no reconocen los beneficios de la minería están pensando en su experiencia vital y cotidiana, no en las cifras macroeconómicas.

Frente a esta realidad estructural, los mensajes del gremio han insistido en enfatizar solo una parte de ella. Y, tal vez por eso, mientras las campañas de algunas mineras subrayan su aporte al canon, sus vecinos, al escucharlas, incrementan un malestar acumulado. En tanto que el Sector

---

<sup>3</sup> Población económicamente activa

reclama un reconocimiento a su aporte nacional, los ciudadanos lo desconocen en las encuestas y en las carreteras. (p. 2-3).

Si se compara el posicionamiento de la industria en el país con su posicionamiento en otros países de tradición minera, es posible entender mejor el alcance y significado de esta paradoja. En una encuesta realizada en el año 2015 por ICMM en Chile, Perú, Australia y Estados Unidos,

los encuestados manifestaron un bajo nivel de confianza en el sector minero, así como en las autoridades de sus gobiernos relacionadas con él. En todos, la minería es percibida como una actividad con un desempeño poco transparente y con una reputación débil, solo por encima de sectores controversiales como el químico, el de las bebidas alcohólicas y el del tabaco. Asimismo, en todos estos países no se percibe que la distribución de los beneficios que genera la minería sea justo, y se considera que esta industria produce inevitablemente impactos negativos en el ambiente. Se trata, pues, de una imagen global polémica.

Sin embargo, mientras que en Australia, Chile y Estados Unidos los ciudadanos sí consideran que los beneficios son más relevantes que los impactos negativos, en el Perú sucede lo opuesto. A diferencia de Estados Unidos, donde el 41% está de acuerdo con la afirmación “mi comunidad estaría peor sin la industria minera”, en el Perú menos del 20% opina de esta manera. Del mismo modo, en esos países, una clara mayoría reconoce la importancia de la minería para la economía nacional, mientras que la mayoría de los peruanos piensa lo contrario. (Zegarra, 2017, p. 2).

### **2.1.2. Las recurrentes demandas ambientales**

Según la Defensoría del Pueblo, que cuenta con un robusto sistema de seguimiento de las controversias activas y potenciales, en 2017 se reportaron 238 conflictos, de los cuales el 66% pertenecía al sector minero. Estos están relacionados con la contaminación (40%), el incumplimiento de acuerdos (24%) y conflictos en la minería informal (24%). En años anteriores, la cantidad y frecuencia de conflictos mineros ha sido mayor.

Las empresas serias han respondido incrementado sus estándares ambientales e incluso produciendo activos ambientales relevantes, como en Cajamarca y Moquegua. El Estado central ha hecho lo propio, realizando importantes reformas institucionales como la creación del Ministerio del Ambiente, la reformulación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles [Senace], el incremento de los estándares, las reformas regulativas, etc. Sin embargo, los conflictos siguen ocurriendo.

Cuando se observan las actas que se derivan de las negociaciones que suceden para amainar el conflicto, se encuentra que dichos reclamos

ambientales se resuelven con compromisos relacionados, principalmente, con la promoción del empleo local y la inversión en obras de infraestructura y desarrollo local —de allí la recurrencia al incumplimiento de compromisos—. (Zegarra, 2017, p. 3).

Y esto sucede cuando la empresa resuelve bilateralmente los conflictos con las poblaciones vecinas y también cuando el Estado participa como mediador de la controversia. No existen cifras oficiales que den cuenta de todos los acuerdos existentes, incluso muchas empresas no los tienen completamente documentados; pero resulta más o menos evidente para cualquiera que trabaje en el campo con las comunidades y poblaciones vecinas que la demanda ambiental pocas veces llega sola. De hecho, la Defensoría reporta que para el año 2017 solo el 4% de los conflictos tenían una demanda de abierta oposición a la actividad minera.

La experiencia de estas tres décadas en el sector minero

ha enseñado que, al inicio —salvo excepciones— los vecinos suelen considerar que la inversión minera es una oportunidad para mejorar sus vidas, aun a pesar de sus temores ambientales. Los ciudadanos del campo, en general, no rechazan la minería, sino que han aprendido que se negocia mejor confrontando a las empresas, que se llama la atención de las autoridades bloqueando carreteras, que para obtener beneficios concretos lo que se debe hacer, primero, es afectar la relación asimétrica que existe entre la influyente y especializada gran inversión minera y la población poco instruida y escasamente integrada a la nación. (Zegarra, 2017, p. 3).

En esta perspectiva, las demandas ambientales, siendo verdaderas, son maximizadas por los líderes de base y las autoridades locales para llamar la atención de la opinión pública y los principales líderes de opinión nacionales e internacionales. Es una bandera inapelable.

Las empresas mineras que están bajo la regulación y supervisión estatal tienen, como se sabe, estándares de gestión ambiental exigentes, de escala mundial. Este no debería ser, pues, un flanco débil para su reputación. Sin embargo, en la opinión pública predomina la imagen de una industria contaminadora, displicente con su responsabilidad ecológica. Tantas protestas ambientales han terminado cimentando un sentido común que les juega en contra y que será muy difícil de cambiar.

¿Por qué las empresas mineras no pudieron evitar este desprestigio? Aquí asoman tres hipótesis. En primer lugar, porque las empresas mineras subestimaron las críticas ambientalistas. En la medida en que no han existido importantes denuncias formales ni penalidades que demostraran que, efectivamente, las empresas tienen malas prácticas ambientales, los mineros menospreciaban dichos discursos amparados en las auditorías internas y externas de sus buenas prácticas. En segundo lugar, porque asumiendo que la

“crítica ambiental” de las poblaciones vecinas era una excusa para demandar oportunidades económicas u otros beneficios materiales, se concentraron en negociar esos temas sin clarificar los supuestos daños ecológicos. En tercer lugar, porque consciente o inconscientemente, las empresas han evitado de forma sistemática abrir la discusión acerca de la distribución de los beneficios que genera la explotación de los recursos naturales.

## **2.2. Una gestión social reactiva**

Existen incontables proyectos de inversión social exitosos que son promovidos por la industria minera.

Gracias a los reportes de sostenibilidad de las empresas mineras y las memorias anuales de la Sociedad de Minería, Petróleo y Energía, se puede tener una idea panorámica del impacto positivo que produce para miles de familias beneficiarias. La contribución que el Sector realizó directamente en proyectos de desarrollo social es notable: entre 2007 y 2016 se invirtieron cerca de 4,300 millones de soles, principalmente en los territorios de su área de influencia directa. En orden de importancia, el 31% de estos recursos se invirtió en infraestructura, 20% en economía local, 16% en educación, 12% en empleo local, 6% en salud, 5% en desarrollo de capacidades de gestión local, 5% en nutrición, y el resto en otros rubros de menos relevancia. (Zegarra, 2017, p. 4).

Lamentablemente, estas auspiciosas cifras no han sido suficientes para transformar la vida de las familias rurales ni para revertir la imagen de una industria que se supone indiferente al desarrollo social y ambiental. La pregunta incómoda es: ¿por qué, a pesar de lo invertido, ha sucedido esto? La respuesta tiene tres partes relacionadas entre sí.

En primer lugar, si bien la gran minería se inició hace casi treinta años en el país, las áreas dedicadas a la gestión social tienen poco menos de veinte años. Al comienzo, no eran consideradas necesarias porque sencillamente no estaban en agenda. Se exploraba, se construían plantas y se producía sin problemas. Hasta que sucedieron los primeros conflictos sociales. Yanacocha inició sus operaciones en agosto de 1993 y recién en 2001 formó su primer equipo de relaciones sociales a partir de la controversia de Choropampa. Luego, las empresas mineras que le siguieron crearon las gerencias de Relaciones Externas con el propósito de gestionar los riesgos sociales, negociar permisos y favorecer una buena relación con las comunidades. Sin embargo, estas áreas fueron creadas sin contar con la misma importancia estratégica que tuvieron las áreas de ambiente y seguridad. Fue después, monetizando los días de paralización de las operaciones en los períodos de conflictos sociales y, más adelante, constatando la imposibilidad de proyectos de inversión fundamentales para el país como Conga y Tía María, que se hizo evidente que la gestión social no podía ser un asunto contingente ni “externo” al negocio. Así que

la conciencia acerca de la importancia de la gestión social ha venido a la retaguardia de los desafíos locales de las empresas mineras. En los últimos años se ha aprendido que la concordancia social está directamente relacionada con la estabilidad de la producción, así como con la predictibilidad de las ampliaciones e inversiones futuras.

Esto guarda cierta congruencia con lo que ha estado sucediendo en el mundo. La agenda ambiental se inicia en los años setenta con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente Humano (Estocolmo, 1972), la primera Conferencia Mundial sobre Clima (1979) y la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1983). Y en el Perú, la agenda comienza con el primer instrumento de gestión ambiental, el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental [PAMA] (1992) y el Reglamento de Protección Ambiental de las Actividades Minero-metalúrgicas (1993). Mientras que en el mundo se trata de un proceso de reflexión y propuesta que tiene cinco décadas, en el Perú lleva dos décadas.

En segundo lugar, y esto está asociado al factor anterior, la gestión social no se ha manejado con la misma rigurosidad y profesionalismo de las áreas técnicas y financieras de las empresas mineras. El manejo ha sido, más bien, artesanal; de allí que sus resultados a veces fueran buenos y, en otras oportunidades, deficientes. La manera cómo se ha respondido a las demandas e impaciencias de los vecinos no ha sido la más adecuada si se mira desde una perspectiva de largo plazo. Generalmente, se asumieron compromisos con las comunidades reactivamente, sin planificación, sin una visión realmente ambiciosa del desarrollo de las poblaciones pobres que rodean a las grandes minas del país. Y esto se ha dado así porque las relaciones comunitarias han estado básicamente orientadas a la viabilidad de las operaciones en el corto plazo, más aún en períodos de alza de precios. Gran parte de las inversiones para el desarrollo cayeron dentro de esta lógica transaccional. Las excepciones existentes confirman la regla.

Estudios de la Universidad del Pacífico muestran cómo la lógica de inversión social estuvo marcada por la táctica, no por la estrategia social; por una perspectiva de viabilidad de las operaciones inmediata, no por la viabilidad de las subsiguientes etapas ampliatorias.

En tercer lugar, existe cierta incompreensión de la cultura ingenieril que mira con distancia a este incomprensible mundo de las expectativas y las demandas del ámbito social. Desde este extrañamiento, los ejecutivos que piensan que el tema social es un asunto del Estado y, por lo tanto, mientras el Estado no pueda asumirlo, se trata de mitigar el riesgo social (las controversias son un costo inevitable que hay que pagar, siempre en márgenes razonables, con tal de seguir operando de forma ordenada y responsable).

Esto no desdice que la minería haya seguido operando y produciendo para convertirse en ese motor del crecimiento macroeconómico. De hecho, las cifras son elocuentes, se han invertido 50 mil millones de dólares en estas dos décadas y existe una cartera potencial

de 53 mil millones de dólares. Sin embargo, la cantidad de onzas no explotadas es significativa. Solo en Cajamarca, con los proyectos de Quilish y Conga, hablamos de 20 millones de onzas de oro y una inversión de 6 mil millones de dólares. Tía María es semejante (2.4 millones de toneladas finas de cobre y 1.4 mil millones de dólares). Lo mismo, Río Blanco (4 millones de toneladas finas de cobre, 2.5 mil millones de dólares). Visto como costo de oportunidad, la cifra no es despreciable.

Las matrices de las corporaciones no conocen la realidad del sur o de la región. Pero hay esfuerzos muy importantes de reflexión y aprendizaje que vienen precisamente desde afuera, principalmente de la Universidad de Queensland (Australia) y, en menor medida, de la Universidad de Harvard (Estados Unidos). Resta preguntarse cuáles pueden ser esos espacios de aprendizaje interno, permanente, que permitan que lo aprendido por determinados actores en el Sector se capitalice y se convierta en una propuesta para todos y, en el mejor de los casos, en una propuesta de política avanzada.

Sin embargo, esto ya está cambiando. Las reflexiones y los debates acerca de la sostenibilidad del negocio minero ya están teniendo en cuenta el carácter imprescindible del mundo social y la necesidad de que sea gestionado de forma profesional, tal como se gestionan los otros aspectos del negocio minero.

### **2.3. El papel evasivo del Estado**

El Estado peruano es joven. Por primera vez cuenta con cuatro gobiernos sucesivos sin interrupciones institucionales. Los gobiernos subnacionales existen hace menos de dos décadas. Y las reformas liberales que permitieron superar la bancarrota fiscal apenas tienen tres décadas. El Estado recién se está asentando y ha tenido que afrontar procesos acelerados de cambio y adaptación. El sector extractivo no ha sido una excepción.

Tal como sucedió con el sector minero, el Estado fue aprendiendo a gestionar la dimensión social de la minería en el camino. Cuando Yanacocha comenzó sus actividades, el país no contaba aún con las regulaciones respectivas. De hecho, el primer estudio de impacto ambiental se hizo siguiendo los estándares que sus accionistas traían de Estados Unidos, pues en el Perú todavía no estaban definidos. Lo mismo pasó con Antamina.

El papel del Estado no ha dejado de ser reactivo en este proceso. Por lo general, su protagonismo en la promoción de la minería ha sido pasivo, cediendo la iniciativa de la gestión social de los proyectos (especialmente de los procedimientos de EIA<sup>4</sup>) a las

---

<sup>4</sup> Estudio de Impacto Ambiental

empresas. Así, el concesionario se sobreexpone y la ciudadanía interpreta que el Estado abdica de su soberanía a favor del inversionista, debilitando su autoridad.

Una revisión de las reformas y mejoras de la regulación en el Sector ofrece una lectura parecida. Siguiendo a los investigadores, se evidencia esta dinámica continua de conflicto y reforma institucional progresiva. Aunque en el Perú pareciera que va muy lento. Si se analiza la evolución de la participación ciudadana en las evaluaciones de impacto ambiental, el desarrollo de las mesas de diálogo en la última década y la realización de la consulta previa se notará que las mejoras no logran inaugurar un ciclo de validación porque, una vez que se implementan, llegan tarde.

Ya sea por carencia de recursos humanos e institucionales, ya sea por impericia, el Estado central todavía no tiene una presencia suficiente. De allí que le cueste asumir plenamente su papel de promotor del desarrollo, representante de la ciudadanía y titular de las concesiones mineras. Desde que el proyecto minero se inicia, esto es, desde las actividades de exploración o realización de los estudios de impacto ambiental, las oficinas públicas involucradas ceden la iniciativa del proceso a las empresas mineras. Pueden presidir, por ejemplo, de manera formal, las audiencias públicas, pero a todos los participantes les queda claro que el control de la organización y el liderazgo del proceso está en manos de la empresa minera. Y así como comienza la vida útil de una mina en el campo —con la presencia parcial del Estado—, así transcurre en adelante.

El Estado requiere mejorar la coordinación intersectorial y definir mejor las responsabilidades funcionales correspondientes. Necesita liderar la promoción del desarrollo territorial, articular a los diversos actores locales, adelantarse a la controversia y construir, por fin, una autoridad legítima.

#### **2.4. La ciudadanía informal y la sociedad fragmentada**

Desde mediados del siglo pasado, la sociedad peruana viene atravesando procesos sociales intensos e inacabados. Las oleadas de migraciones sobrepasaron al Estado y al mercado. En la sobrevivencia, la economía y la vida popular se consolidaron a través de la informalidad. Después del ocaso del orden oligárquico, no logró asentarse un orden alternativo debido a la negligencia de las élites, la larga recesión económica y la violencia política.

La sociedad peruana se caracteriza por su extrema fragmentación. El movimiento social no dialoga con los actores políticos, ni lo nacional con lo subnacional y lo local. Las representaciones están sujetas a la eficacia en el logro de beneficios; por lo tanto, son de corto plazo y precarias. La desconfianza marca la dinámica de la comunicación y la negociación. En zonas de mayor pobreza, estos factores se exageran. De esta forma, el escenario en el que opera la gran minería es más que desafiante.

A ese contexto, sùmense dos factores endógenos:

- La percepción de la asimetría de poder entre la gran inversión y la pobreza rural extrema, y
- La incongruencia entre las formas organizacionales de la actividad regulada y la cultura informal de las poblaciones más pobres.

Explicar la fragmentación de la sociedad peruana como resultado del ocaso del orden oligárquico y el reemplazo fallido de la democracia, en un proceso intenso de migraciones, semiurbanización e informalidad que dan lugar a un desborde permanente. A pesar de que el espíritu es modernizador y se tiende a una estabilidad racional, en este proceso los ciudadanos fueron afirmando sus derechos en desbalance con la asunción de deberes. Una sociedad civil que avanza a tropezones y un Estado que no puede organizarla.

En el campo, este período tuvo consecutivos procesos de emigración, descapitalización económica y abandono social y estatal. Explicar sobre la fragmentación social de las comunidades rurales como proceso anterior a la minería contemporánea (reforma agraria, pobreza y ausencia de estado) y su descomposición mayor después del período de violencia; o sobre cómo irrumpen las grandes inversiones en el campo, estimula aún más dicha fragmentación.

Explicar la estructura actual de representación social y política: no existe vínculo fluido entre lo local, lo regional y lo nacional; ni entre lo político y lo social. Quien lidera en uno de esos seis fragmentos, no siempre puede dar el salto a los demás. Ejemplos hay en Cajamarca, Áncash, Puno y Cusco. Esto hace más difícil la relación virtuosa que debería existir entre las instancias del Estado (nacional, subnacional y local).

Los liderazgos tienen el papel de un bróker. Se elige a una directiva, o a un alcalde, para que consiga cosas, y se lo cambia cuando se desgasta o muestra negligencia. De este modo, no se acumula experiencia, las competencias giran hacia la confrontación inmediata y los acuerdos de cada directiva siempre son volátiles. Del lado de las municipalidades, no existe visión de desarrollo, son escasas las capacidades de gestión y los períodos exitosos se miden por la lista de obras producidas.

Todo esto reporta un espacio social inestable y voluble que multiplica aún más el desafío: las empresas no tienen contraparte madura.

## CAPÍTULO 3. UN PRIMER DIAGNÓSTICO

### 3.1. Impactos ambientales: 8,000 pasivos ambientales en el Perú

La Ley N° 28271 (2004) define los pasivos ambientales mineros como «[...] todas las instalaciones, efluentes, emisiones, restos o depósitos de residuos producidos por operaciones mineras, en la actualidad abandonadas o inactivas y que constituyen un riesgo permanente y potencial para la salud de la población, el ecosistema circundante y la propiedad» (Art. 2, p. 1).

En el Perú se vienen inventariando pasivos ambientales desde 1995. Sucesivos esfuerzos financiados por el Estado peruano y la cooperación internacional han ido actualizando la lista desde la primera publicación oficial en el año 2006, mediante Resolución Ministerial N° 290-2006-MEM/DM (2006), identificando un total de 850 pasivos, hasta la más reciente actualización, por Resolución Ministerial N° 224-2018-MEM/DM (2018), que da cuenta de 8,794 pasivos ambientales mineros en todo el país.

La identificación de los pasivos ambientales ha ido progresando, no así su remediación. Existe en el imaginario colectivo peruano que la minería trae grandes consecuencias ambientales, sustentado esto, en gran medida, por dichos pasivos, que en muchos casos pueden llegar a más de un siglo —como en Hualgayoc, Cajamarca—. Los impactos potenciales alcanzan suelos, aire, cuerpos de agua, cultivos y hasta la salud de poblaciones mediante la bioacumulación.

El 12 de julio de 2006, se creó la empresa Activos Mineros SAC [AMSAC], como principal iniciativa para remediar los pasivos ambientales. «AMSAC es una compañía estatal de derecho privado, perteneciente al sector minero y a la Corporación FONAFE» (Activos Mineros [AMSAC], 2017, p. 9) (Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado), que es titular del 100% de las acciones. Desde su creación, ha desarrollado la remediación de 1,067 PAM<sup>5</sup> (AMSAC, 2017), con una inversión total de tan solo 236 millones de soles. Evidentemente, se requiere de un esfuerzo mayor, tanto financiero como técnico-profesional; considerando solo el inventario actual, continuar con el proceso vigente tomaría un poco más de 80 años.

---

<sup>5</sup> Pasivos ambientales mineros

### **3.2. Territorios ambientalmente hostiles**

Existen territorios ambientalmente hostiles que dependen del riego con agricultura y ganadería de altura; tienen acceso restringido por falta de ingeniería. Los mineros cuentan con agua todo el año... los agricultores, no.

Más del 70% de la agricultura en el Perú es de autoconsumo. Alrededor del 20% logra su comercialización en el mercado nacional con una rentabilidad muy baja, y otro porcentaje menor al 7% es de alta rentabilidad y exportación (Ministerio de Agricultura y Riego [Minagri]. Autoridad Nacional del Agua [ANA], s. f.).

Si bien existen registros formales por parte de la Autoridad Nacional del Agua que reportan que, «del total de agua aprovechada, el 86% se destina a actividades agrícolas, 6% a la actividad industrial, 7% a la población y 1.5% a las actividades mineras» (Ministerio de Agricultura y Riego [Minagri]. Autoridad Nacional del Agua [ANA], s. f.), la minería es usualmente asociada a conflictos por escasez de agua. Muchos entienden que la minería compite con la agricultura de subsistencia e incluso con la agricultura de exportación por agua.

Lo cierto es que la minería —por más que utilice comparativamente menos volúmenes de agua disponible que la agricultura— es una industria que, por lo intensa en capital y niveles de rentabilidad que logra, usualmente construye infraestructuras de gestión hídrica que le permite autonomía y mínima dependencia de la lluvia. Sin embargo, la agricultura de sierra, intensa en mano de obra, pero con niveles muy bajos de rentabilidad y fundamentalmente de subsistencia, mantiene a lo largo de los siglos una inmensa dependencia en la lluvia. Es, entonces, en la temporada seca —y en muchos lugares casi seis meses al año— que la minería mantiene acceso al agua y los agricultores no.

### **3.3. Economía dual**

El profesor e investigador Sebastián Mendoza Ferreira sostiene que

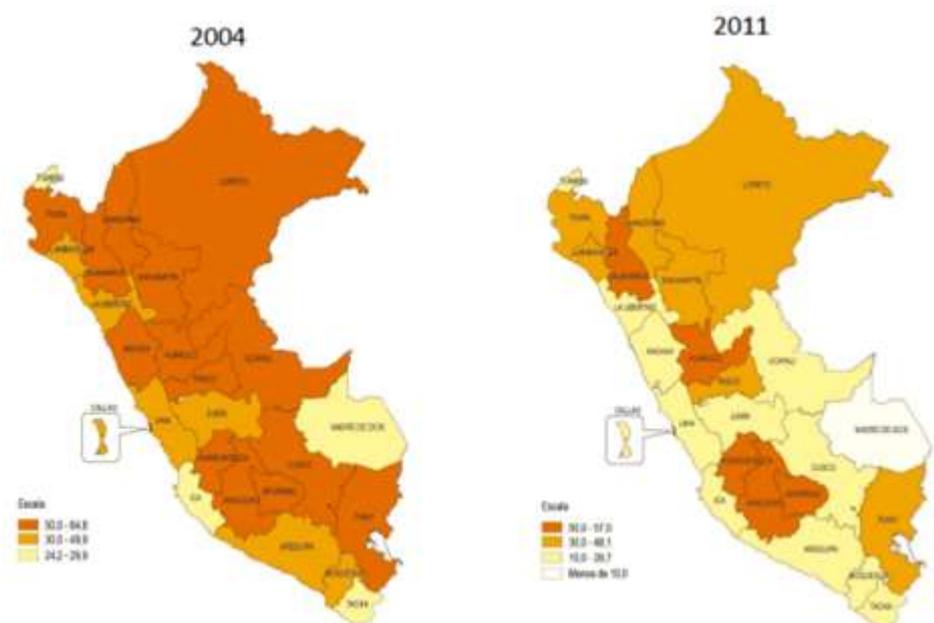
la presencia de una mina moderna en un área rural, con bajo desarrollo económico, tiene un impacto económico y social gigantesco. La minería moderna tiene una productividad por hectárea que es más de 100 o de 200 veces la productividad de la agricultura tradicional. Una diferencia tan grande genera una especie de economía dual en las zonas mineras. (Mendonça Ferreira, 22 de noviembre de 2016, párr. 11).

No le falta razón. Quizás el caso más emblemático sea Cajamarca. La figura 1 muestra la evolución de la pobreza de 2004 a 2011, año en que estallan los conflictos más violentos y sangrientos que ha experimentado la región norteña, desencadenando la paralización definitiva de un proyecto minero, y convirtiéndose en el símbolo de una relación rota entre la sociedad, el Estado y la empresa.

Luego de 18 años de haberse instalado la gran minería en Cajamarca, los grandes indicadores de pobreza no mostraban un impacto significativo a nivel local. No obstante haberse desplegado grandes esfuerzos de inversión privada en infraestructuras sociales y con impuestos que habían engrosado las arcas de los gobiernos locales y el gobierno regional. El impacto de esta inversión no había alcanzado un número importante de ciudadanos que sí enfrentaban desde muy pronto —en el año 1993— procesos inflacionarios, diferenciación de precios y acceso exclusivo a servicios. Aquellos que lograron engranar su economía familiar a la minería se diferenciaron muy significativamente de sus conciudadanos que aún dependían de la agricultura y la ganadería, o en el mejor de los casos de posiciones laborales como funcionarios públicos. La coexistencia de esas dos realidades económicas en un mismo entorno local desencadenó un proceso agudo y acelerado de diferenciación social.

Con esta diferenciación, las sociedades locales se dividen entre ganadores y perdedores. A pesar de que la minería tiene un reconocido efecto multiplicador en la generación de empleo, este es insuficiente para lograr una percepción de mejoría y beneficio local. Los deterioros percibidos en términos de inflación y desplazamiento social suceden velozmente y los pocos beneficios generados, además, son tardíos.

**Figura 1. Población en situación de pobreza según departamentos, 2004 y 2011**



Fuente: Gobierno del Perú. Presidencia del Consejo de Ministros (s. f.)



## CAPÍTULO 4. NO EXISTE POLÍTICA NACIONAL DE ESTADO, SOLO POLÍTICA DE GOBIERNO

La figura 2 intenta explicar el entendimiento de la dinámica de la conflictividad minera, en especial, en los últimos años. Dos situaciones fundamentales condicionan los conflictos: el estado de desconexión de la agenda pública y privada y el estado de inestabilidad en el territorio o entorno local.

La primera situación es generada por la presencia de la inversión privada minera, que en muchos casos suele ser comparativamente muy grande ante cualquier otra inversión preexistente, activando expectativas de empleo, comercio y, en general, expectativas económicas en la población local. A medida que va progresando la inversión privada, se hace cada vez más evidente para el poblador local lo beneficioso que es para la empresa y sus trabajadores. En contraposición, se hace también patente que los mecanismos de pago y administración de impuestos, regalías, gravámenes son ineficaces para atender las necesidades y —menos— las expectativas de la población. La riqueza generada en el territorio no es redistribuida de manera eficaz. Salcedo (24 de enero de 2015) reporta que

el distrito más rico del país se llama Echarate, en el Cusco. Recibe entre 200 y 900 millones de soles anuales por canon gasífero; pero, como cruel paradoja, el 48% de sus habitantes son pobres y viven sin agua potable ni desagüe, y cocinan con leña por lo caro del gas. Y esto, pese a encontrarse en la zona del gas de Camisea. Viven en la pobreza. (párr. 1).

**Figura 2. Dinámica de la conflictividad minera**



Fuente: elaboración propia

Así, nos enfrentamos a la segunda situación que condiciona los conflictos. Estas brechas sociales, económicas y de infraestructura básica son la realidad hecha carne de una presencia inefectiva del Estado. Las brechas persisten y son explicadas por inexperiencia de los gobiernos locales en el mejor de los casos y por corrupción en muchos de los casos. Mafias locales se conforman, fortalecen y extienden entre los gobiernos locales, muchas veces secuestrándoles toda posibilidad de gestionar eficazmente los recursos fiscales generados por los impuestos mineros. La frustración de la población es seguida por pedidos continuos de vacancia y revocatoria, generando mucho mayor inestabilidad y débil gobernanza.

Una vez manifestado el conflicto, la precaria institucionalidad da lugar a la crisis. Enfrentamientos violentos con la policía, toma de carreteras y hasta secuestros, son frenados temporalmente por representantes del gobierno nacional comisionados para evitar el escalamiento y poner paños fríos a la crisis. Se conforman mesas de diálogo en las que se discuten los petitorios y memoriales de las comunidades, los que muchas veces son aceptados con el único objeto de poner fin a la violencia ya desatada.

Dinámicas de este tipo han dado lugar a una lista de compromisos que llega a exceder los cinco mil millones de soles en las diferentes regiones mineras del país. La falta de alineamiento a políticas nacionales de desarrollo hace muy difícil su incorporación oportuna en el proceso de presupuesto nacional de la república. La complejidad se hace más álgida por la falta de mecanismos de cumplimiento de compromisos. Así, los ambientes de diálogo corren el riesgo de ser meros espacios “cosméticos” donde las crisis se postergan, mas no se atienden. La población en general se acerca a estos espacios de diálogo con ilusión de ser parte de un proceso de toma de decisiones y, sobre todo, de participación, en el que su voz, preocupaciones y expectativas sean escuchadas y atendidas. Si bien generalmente está cargada de un sentido de urgencia y desembalse de frustraciones históricas por desatención consuetudinaria por parte del Estado, se conocen innumerables experiencias de compromiso ciudadano en la esperanza de que algunas condiciones cambien para mejor. La falta de una política de Estado por priorizar la agenda rural, empezando por un acompañamiento técnico-político para atender las preocupaciones de distinta índole, tanto de brechas de infraestructura y servicios públicos, como de calidad ambiental hasta la provisión de presupuestos necesarios para la implementación de estudios ambientales, mejoramiento de los servicios de salud y educación, así como infraestructura productiva como carreteras y sistemas de riego viene desgastando el diálogo como mecanismo de construcción de paz y ciudadanía.

El mayor riesgo de promover espacios participativos y de diálogo, pero finalmente implementar mecanismos de participación “cosmética” insulsa e ineficaz para generar cambios y aprendizajes es la frustración de la población y el agotamiento de vías institucionales para solucionar problemas políticos y sociales. Finalmente, el círculo

vicioso se cierra, y el Estado continúa fortaleciendo la ineficacia de su presencia y su rol de gobernante.

#### **4.1. Sociedad local e informalidad**

La informalidad —y hasta la ilegalidad— se legitiman como mecanismos de supervivencia y hasta de progreso social.

La OIT define informalidad y expresa que los informales no están reconocidos por la ley y, por consiguiente, reciben poca o ninguna protección jurídica o social, no pueden establecer contratos ni tienen asegurados sus derechos de propiedad. Es raro que puedan organizar una representación eficaz o hacer oír su voz para que se reconozca y proteja su trabajo. Su acceso a la infraestructura y a las subvenciones públicas es limitado o inexistente. Tienen que confiar como pueden en acuerdos institucionales informales, con frecuencia explotadores, para obtener información, acceso a los mercados, créditos, formación o seguridad social. Dependen, en gran medida, de las actitudes de la autoridad, así como de las estrategias de las grandes empresas formales; su empleo es, generalmente, muy inestable y sus ingresos muy bajos e irregulares. Están en desventaja competitiva porque no tienen el tipo de influencia como la que pueden ejercer quienes se encuentran en la economía formal, influencia que viola algunas veces una característica esencial de toda economía de mercado como es el acceso libre y equitativo a los mercados sobre la base de la eficacia más que de la influencia. (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2002, p. 3).

Los hombres y mujeres que no están reconocidos por la ley, ¿reconocen la ley para sí mismos?

Juan Ferrando Badía presenta la siguiente reflexión:

«Se nos ha dicho ya muchísimas veces que el hombre es social por naturaleza; que el hombre no es suficiente por sí mismo y que necesita de otras cosas y de otros servicios que puedan prestarle los restantes hombres. Y, en contraprestación, él les facilitará las utilidades que sea capaz de proporcionarles. Encontramos una pluralidad de individuos con interdependencia entre sí, y que, en última instancia, se organizan en un grupo social global para la consecución del interés general de aquellos medios indispensables para el pleno desarrollo de su personalidad. Sin embargo, el hombre está acostumbrado a la libertad. Es constitutivamente libre, pero por doquier se encuentra encadenado unas veces y otras, alienado, fundamentalmente, por factores económicos. La reducción de su

libertad radica en que las necesidades comunes a todos los miembros de una sociedad han de ser resueltas con ayuda de todos. La necesidad de que surja un “alguien” que coordine y dirija los actos de todos al fin apetecido se presenta de una forma inmediata a la conciencia de todos los hombres. A este “alguien” ha de ser, en fin, al que le incumba tomar decisiones que afecten a toda la comunidad. Y esto, como es obvio, coarta la libertad individual del hombre. Y este se ve, en parte, encadenado, limitado, sujeto a normas, ya sean sociales, ya políticas y, generalmente, jurídico-coactivas. Los derechos y libertades de cada uno se ven constreñidos por el ejercicio de la libertad, del derecho y de la actividad de los demás hombres» (Ferrando Badía, 1971, p. 5-6).

Los hombres y mujeres se autolimitan en su libertad legítima y natural en favor de un “poder” de grupo, de sociedad, a cambio de vivir en comunidad y alcanzar todas las otras necesidades que en soledad les es imposible lograr. Este “poder” se ejerce mediante normas, leyes, restricciones sociales y políticas; dicho de otra manera, en el amparo de la “formalidad”. Ferrando Badía reconoce en este “alguien” al Estado.

«El ciudadano estará y permanecerá de acuerdo con su sociedad, con su Estado, cuando esta se constituya de acuerdo con su concepto, con la idea, incluso idealizada, de lo que debe ser una buena organización colectiva para su existencia» (Ferrando Badía, 1971, p. 6).

Sin embargo, si informales, no son reconocidos por la ley, por el sistema de convivencia convencional; por ende, no le sirve para satisfacer sus necesidades, la formalidad no le sirve y, en consecuencia, se rebela al “poder”.

«El Estado es quien ejerce el “poder”; tiene como rol fundamental el de dirimir entre los conflictos planteados. Y su intervención será más o menos coercitiva cuanto mayor o menor sea la oposición ejercida por los miembros de la sociedad. Y, de otro lado, a mayor consenso entre los ciudadanos, se puede esperar un Estado más suave y convincente» (Ferrando Badía, 1971, p. 6).

Se forma, entonces, un círculo vicioso. Un Estado que en su formalidad no logra satisfacer las necesidades de los ciudadanos, propicia la informalidad. Y, mientras más se consolida la informalidad, menos se reconoce al Estado como ente al cual se le debe subordinación en el ejercicio legítimo y consentido del “poder”. En estas condiciones, los conflictos que se presentan no tienen quién los dirima, logre consensos y —menos— ejerza, coerción en legitimidad. Una secuela de la deslegitimación del Estado es el cuestionamiento de la representatividad de las autoridades, la población y los distintos actores sociales que desconocen a las autoridades como sus representantes para la toma de decisiones; en consecuencia, buscan espacios de participación y vigilancia ciudadana.

## **4.2. La dialéctica del conflicto minero**

Cuando se evidencia una controversia o estalla un conflicto, la opinión pública —y hasta los propios mineros— suelen creer que el origen del problema se encuentra en el antecedente inmediato. Pero se sabe que el asunto en disputa es el resultado de un largo proceso de desencuentros mutuos. Algo análogo a la olla de presión.

En dos décadas, los actores ya no son ingenuos y nadie está absolutamente desinformado. Cuando se anuncia una nueva inversión o la ampliación de las operaciones de las más antiguas, los actores ya tienen más o menos escrito su respectivo guión. Y ese guión responde congruentemente a cómo se relacionan las expectativas entre sí.

### **4.2.1. Los pobladores**

Sus expectativas primarias se relacionan con el incremento del ingreso familiar (empleo y contratos) y con la inversión social local. La preocupación ambiental es considerada un mal necesario. Se establece un vínculo con los relacionistas a partir de la conciencia de la asimetría económica y política entre pobladores y empresas. Su aprendizaje es instantáneo: se negocia mejor desde la polarización. Los liderazgos locales son de bróker. Las estrategias de negociación son inmediatas. Los beneficios que se persiguen son tangibles y básicamente extrínsecos. Esto suele hacer invisible la antigua demanda por el reconocimiento de derechos y ciudadanía.

### **4.2.2. Los mineros**

El negocio minero es un negocio de gran inversión orientado a la gestión de costos. Son inversiones de largo plazo con alto riesgo financiero, comercial y productivo. La cuestión social aún no está en el *core* del negocio. Por eso, la lógica de la gestión social es predominante, es reactiva y orientada a la viabilidad de corto plazo de las operaciones. Los relacionistas se orientan a negociar permisos, compensaciones y reparación de incumplimientos. La inversión para el desarrollo se subsume en las estrategias de viabilidad operativa de la fase siguiente. No existe planificación estratégica y la gestión es artesanal.

### **4.2.3. Los funcionarios**

El interés predominante del Estado nacional y subnacional se dirige a la maximización del ingreso fiscal y la gestión reactiva de las controversias y los conflictos sociales. Existe, además, tensión o disputa por la interlocución con las grandes operaciones mineras, debido a que la ley excluye a la autoridad local, aunque en la práctica es el principal interlocutor. Las oficinas dedicadas a la prevención de conflictos (ONDS y MEM) tienen una lógica inmediata: viabilizar las inversiones. Los funcionarios, entonces, son negociadores, no gestores sociales y políticos.

En cada etapa de un proceso de inversión se cuecen aquellas controversias y conflictos que sorprenden más adelante a la opinión pública.

- *En la exploración.* Los pobladores tienen expectativas altas y dan por hecho que la exploración es una fase que predice a la futura operación. Los exploradores no suelen contar con especialistas de gestión social. El término entre ambas partes es transaccional. Esta etapa condiciona la siguiente.
- *En los EIA.* El Estado sede su papel de liderazgo del proceso de consulta al concesionario (inversionista). Los pobladores tratan al concesionario como dueño del proyecto. La participación ciudadana (derecho a la información) es desbordada por lógicas de negociación que escapan al papel del contratista encargado del EIA. Dada la naturaleza de esta, el concesionario, a través de su contratista, responde limitada y reactivamente. El Senace asume de forma ambigua su papel técnico, gestionando la presión política de los actores. Los inversionistas y el Estado consideran al EIA un contrato cerrado. Los pobladores, no.
- *En la construcción.* Es el mejor momento para satisfacer las expectativas de la población por los altos niveles de empleo, contratos e inicio de inversiones sociales que exige esta etapa. Expropietarios disfrutan de primeros beneficios. Relacionistas responden con diligencia a demandas y controversias, sumando compromisos con la población. Se consolida una relación transaccional y se redefine la capacidad de influencia de cada actor según el nivel de participación en el proyecto minero. Se establece una nueva correlación alrededor de la nueva operación. Las expectativas de los pobladores alcanzan niveles altos.
- *En la operación.* La notable disminución de empleo local, la concentración de los mineros en las actividades propias del inicio de operaciones, las presiones de los sectores menos beneficiados y no beneficiados, entre otros, determinan un nuevo ciclo de negociaciones que refuerzan el patrón transaccional entre pobladores y mineros. La lógica de confrontación de los líderes sociales se consolida y, con ella, un recurso de negociación maximalista: el discurso antiminero y la denuncia ambientalista. Las autoridades locales, con escasa legitimidad política electoral, se ven obligadas a secundar las presiones locales. Esta lógica de confrontación alcanza, incluso, a los empresarios locales: bloquean para conseguir más contratos o su continuación. Del lado de la empresa, se gestionan las demandas sumando más compromisos que permiten la continuidad de las operaciones. De esta forma, se consolida un sistema de relaciones que maximiza el desencuentro y no estimula la moderación y la construcción de visiones comunes.
- *En las ampliaciones.* El estilo de negociación —a través de la confrontación— se expresa, en esta etapa, en dos condiciones imprescindibles: el cumplimiento de compromisos y la compensación por daños o impactos negativos “históricos”, a riesgo de bloquear el escenario y desalentar la inversión. Las empresas no se prepararon con tiempo para el nuevo escenario y no pueden revertir la nueva

correlación de fuerzas desfavorable y macerada en la década anterior. Las demandas emocionales relativas a la dignidad o el respeto popular son intensas y con carácter combustible. Aquí se evidencia que la estrategia reactiva y de viabilidad inmediata de los mineros atenta fácticamente contra la sostenibilidad del negocio.

- *En los cierres de mina.* No hay experiencias relevantes aún.



## CAPÍTULO 5. OTRA MIRADA PARA EL DIAGNÓSTICO

«En general, estoy bastante menos interesado en lo que la gente hace que en por qué lo hace».  
G. K. Chesterton

Se presenta en este acápite una mirada a partir del Octógono (Ferreiro, 2013) para entender mejor los procesos de cada actor por separado y en conjunto. Romper la premisa de los buenos y los malos; más bien, explorar la opción de los procesos y la conciencia de los roles y limitaciones de cada uno.

### 5.1. Motivación y motivo

Se entiende la motivación como el impulso a actuar para lograr satisfacción. «La motivación es un estado interno que incita, dirige y mantiene la conducta» (Woolfolk, 1999, p. 24).

Un motivo es algo que constituye un valor para alguien, para el actor social. La motivación, pues, está constituida por el conjunto de valores que hacen que un actor “se ponga en marcha” para su consecución. La motivación hace que salgamos de la indiferencia para intentar conseguir el objetivo previsto. Entre motivo y valor no hay diferencia, motiva lo que vale para cada sujeto. (Carrasco, 2004, p. 115).

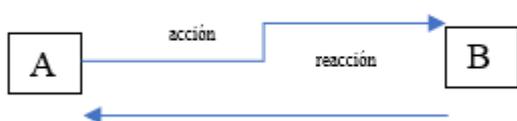
Motivo es un objetivo para lograr. Aquello que nos produce satisfacción de alguna necesidad. «La búsqueda de aquello que satisface cada una de estas necesidades es la fuente de impulsos para actuar» (Ferreiro y Alcázar, 2017, p. 66); esto es motivación. Así, la experiencia positiva de lograr la satisfacción de una necesidad condiciona la siguiente interacción; es entonces que el aprendizaje se produce. La motivación para realizar la acción A es mayor que la motivación para realizar la acción B, entonces se realiza la acción A (Ferreiro y Alcázar, 2017).

La actuación del ser humano siempre es precedida por una decisión. El motivo, a su vez, precede la decisión. Que el ser humano actúa en base a una razón, un motivo, es evidente; sin embargo, este motivo no siempre es observable. Es posible, incluso, que el actor no sea plenamente consciente del motivo, más aún cuando este pudiese tener un componente espiritual, y no por eso menos real.

García Parra (2004) recoge un estudio histórico de las teorías de la motivación. Presenta cómo es que la búsqueda por entender la motivación humana ha sido enfocada desde diferentes perspectivas, en algunos casos enfatizando, incluso, los aspectos irracionales

del ser humano y, en otros, resaltando el primado racional y restringiendo el actuar por instintos solo y exclusivamente a los animales. Si bien a lo largo de los años la aproximación de los estudiosos para el entendimiento de la motivación humana ha sido diversa, para los fines de esta reflexión se tomarán las teorías clásicas de inteligencia y voluntad. Las teorías clásicas y escolásticas consideran que el ser humano actúa por algo que considera bueno.

Diferencia entre motivación y motivo: «El hecho de que existan motivos para realizar una acción, no significa que toda persona sienta necesariamente motivación para alcanzarlos» (Ferreiro y Alcázar, 2017, p. 67). Lo que motiva a uno puede no motivar a otro; cada uno actuará en función del valor que otorgue a sus acciones.



### 5.1.1. Tipos de motivo

Según Pérez (1985), los motivos pueden ser:

1. Extrínseco (necesidad material): es externo a la persona, le viene desde fuera.
2. Intrínseco (necesidad cognitiva): es el cambio interno independiente del resultado externo de la acción. Sucede por realizar la acción. Todo cambio interno será un aprendizaje positivo o negativo: operativo (técnico) o estructural (trascendente).
3. Trascendente (necesidad afectiva): resultado externo a la persona que actúa. Es el beneficio que se produce en la otra persona a raíz de la acción, de la interacción.

### 5.1.2. Aprendizaje: resultados de la interacción

Como producto de la acción realizada, el aprendizaje generado por el cambio es diferente. Así, teniendo en cuenta dos actores (A y B), un aprendizaje es extrínseco cuando el resultado es externo al actor A (quien realizó la acción) y genera una respuesta (reacción) del actor B. El aprendizaje intrínseco es lo que le ocurrió al actor A (quien realizó la acción) como consecuencia de haber actuado. El actor pasa del estado A al estado A' ( $A' = A + \text{aprendizaje}$ ). Mientras que el aprendizaje trascendente es lo que le sucede al actor B luego de su interacción con el actor A. A raíz de la interacción, B pasa al estado B' ( $B' = B + \text{su aprendizaje}$ ).

Dados los cambios internos originados en cada interacción entre las personas, la relación entre estas se modifica. Los tres cambios se dan simultáneamente y en cada interacción indistintamente, según sea la intención (motivo predominante) del actor A.

## **CAPÍTULO 6. EL ENFOQUE DE ANTAMINA**

### **6.1. Antamina modelo multiactor**

Se trata de un mecanismo de intervención que viabiliza la sincronización de aprendizajes. Zegarra (2017) propone un nuevo enfoque de gestión social para el sector minero, orientado a generar relaciones virtuosas con los grupos de interés locales.

Esto es posible si se teje una red de relaciones basadas en un propósito común, en un motivo que convierta a los actores en aliados que van detrás de una aspiración compartida. La idea es que esta concordancia apunte hacia el fomento de la competitividad territorial. Esta propuesta, como se verá a continuación, es ambiciosa y exige firmeza y constancia. Y, lo más importante, es factible. (p. 4-5).

A modo de síntesis, se presenta el siguiente esquema:

1. Visión y objetivos comunes
2. Fortalecimiento de motivaciones
  - a. Extrínsecas: ingresos, cierre de brechas, clima social
  - b. Intrínsecas: fortalecimiento de capacidades de todos los actores, fortalecimiento de capital institucional
  - c. Trascendentes: construcción de capital social y confianza

### **6.2. Definición del ámbito de intervención**

Citando a Zegarra (2017):

En el estudio de impacto ambiental (EIA) se definen las áreas de influencia directa e indirecta, según la ubicación de los componentes principales del proyecto y la estimación de sus impactos ambientales y sociales. Esta definición, sin embargo, no siempre concuerda con el territorio —sea una cuenca o un corredor económico-cultural— en donde el proyecto efectivamente se desarrollará. Sin duda, asumir esta incongruencia hace más complejo el desafío.

Trabajar con las definiciones del estudio de impacto ambiental supone varias limitaciones. En primer lugar, en tanto la discusión sobre el EIA es dominada por el análisis de riesgos de los aspectos ambientales, se activa en los mineros una perspectiva orientada a minimizar los potenciales impactos negativos. Sin embargo, considerando las expectativas de los grupos de interés locales, la discusión sobre el proyecto

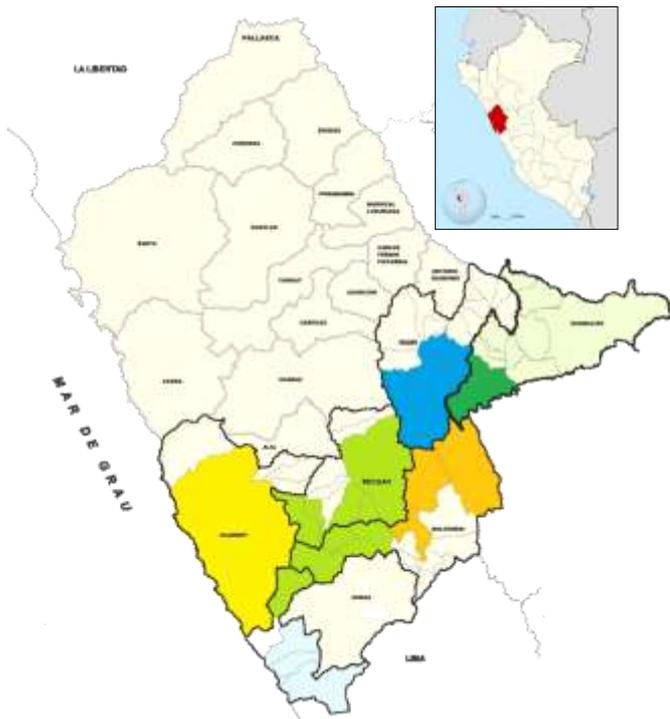
debería girar en torno a la maximización de los impactos positivos, especialmente los sociales. Como se sabe, en los talleres de participación ciudadana las inquietudes de los participantes suelen estar dirigidas hacia los beneficios familiares y colectivos —principalmente de empleo— que el proyecto podría generar en su localidad, dejando para los técnicos la discusión acerca de la gestión de impactos en la flora, la fauna y el ambiente en general. Lo que busca la población cuando se involucra en las actividades de participación ciudadana es que la situación de desatención gubernamental en la que vive y las vulnerabilidades asociadas a la salud, la educación, el ingreso y la infraestructura, cambien, por fin, favorablemente. Cuando esta expectativa no es suficientemente atendida surgen las primeras controversias.

En segundo lugar, en los talleres de información del EIA los ciudadanos del área de influencia indirecta con frecuencia inician su participación con una pregunta que no suele tener una respuesta satisfactoria: “¿Por qué no estoy dentro del área de influencia directa?”. La teoría de los anillos —que es otra forma de hablar de las áreas de influencia— ha hecho que las poblaciones situadas inmediatamente alrededor de la propiedad minera se sientan dueñas de la relación con las empresas; mientras las más lejanas se han sentido excluidas al punto que, llegado el momento, han contribuido a ahogar los nuevos proyectos desde afuera. El ejemplo paradigmático de esto fue el conflicto que llevó a la cancelación del proyecto Conga.

Para superar estos riesgos, se propone trabajar con una nueva definición: el área de influencia operativa (AIO). La idea es reconocer lo obvio: no es el proyecto minero el que determina cuál es la parte de la sociedad que debe relacionarse con él; al contrario, el proyecto debe comprender cuál es la sociedad que lo recibe, con todas sus falencias y potencialidades, con su historia y su propia visión de futuro, para proponer una forma de relación que lo haga viable y sostenible.

En el caso de Antamina, el área de influencia operativa (AIO) se extiende a seis provincias y 20 distritos, abarcando una población aproximada de 130,000 habitantes. Las operaciones se inician en las alturas Huari, en el distrito de San Marcos, y desde allí recorren, a través de un ducto minero, el territorio de Áncash hasta la provincia de Huarney, donde se ubica el puerto a través del cual se embarca el producto final (ver la figura 3). Este es el territorio donde se ubica la infraestructura indispensable para procesar, almacenar, industrializar y comercializar el mineral extraído, hasta el transporte no convencional y dedicado en exclusividad. (p. 5).

**Figura 3. Ducto minero Antamina**



Fuente: elaboración propia

### **6.3. Orientación de los recursos**

Tal y como indica Zegarra (2017):

En aras de alinear la empresa a la propuesta, es menester alinear los recursos institucionales, financieros y humanos hacia los factores de competitividad territorial. Se entiende por competitividad territorial la capacidad de los actores de una zona de: 1) valorizar su entorno; 2) trabajar de forma conjunta para intervenir en su vida social, cultural y económica; 3) constituir o fortalecer una trama institucional que organice constructivamente sus vínculos; 4) generar o atraer inversiones; y 5) establecer una relación favorable con otros territorios a nivel local, nacional y mundial. De esta forma, la producción del valor añadido local, tangible e intangible, se apoya principalmente en sus dinámicas sociales internas.

Esta definición de competitividad territorial va más allá de una acepción estrictamente económica. Un territorio adquiere un carácter competitivo si puede afrontar con solvencia la competencia del mercado y garantizar, al mismo tiempo, su viabilidad ambiental, social, cultural y económica. Y nada de esto es posible si no existe una agenda común que involucre las diversas instancias del Estado, las organizaciones civiles y las empresas.

En el caso de Antamina se ha redefinido el enfoque de inversión social apuntando a los factores claves de la competitividad territorial. El área de influencia operativa de Antamina es un territorio con potencialidades económicas en turismo, pesca, agricultura y ganadería de altura. El potencial combinado de estos sectores económicos puede llegar a 800 millones de soles al año.

En cuanto a la estructura convencional del área de relaciones comunitarias, esta se ha cambiado por cinco unidades de gestión territorial entendidas como instrumentos operativos que permiten administrar el vínculo con una gran diversidad de grupos de interés. Este cambio de estrategia ha requerido modificaciones internas. La empresa ha necesitado cambiar el perfil de los integrantes de su equipo social. Ahora, en lugar de estar centrada únicamente en las habilidades de gestión de proyectos, se ha incluido a profesionales con experiencia en la participación de los gobiernos municipales y otros en las fuentes de cofinanciación dentro del gobierno nacional. Esto se suma a una gran disposición por propiciar el aprendizaje bidireccional. Es fundamental un sentido autocrítico muy desarrollado, al igual que una capacidad de docencia e influencia que construye confianza.

Durante los años 2016 y 2017 se ha logrado construir un **portafolio de inversión** en infraestructura —económica, educativa, de salud, de transporte, entre otras— de 1,800 millones de soles para los siguientes cuatro años. El principal mecanismo de financiamiento es obras por impuestos, y los primeros 400 millones de soles ya están en proceso de ejecución gracias a 31 convenios realizados con gobiernos municipales, el gobierno regional y los diferentes ministerios del gobierno nacional. Por otro lado, se ha creado un laboratorio de innovación social —en alianza con Toronja Central de Comunicadores—, dedicado a diseñar proyectos que aprovechen las mejores experiencias y metodologías que vienen transformando la vida de los sectores menos favorecidos del país y del mundo. Desde el laboratorio se convoca a especialistas e instituciones para trabajar en talleres de seis meses de duración —o más—, dedicados a replantear creativamente el diagnóstico de los problemas sociales que deben enfrentarse y, luego, a aprovechar las mejores soluciones existentes confrontándolas con la realidad específica de las áreas rurales, proponiendo mejoras en la política pública.

El primer resultado de este laboratorio es el proyecto Efecto Áncash, que Antamina impulsa desde el año 2018 en alianza con la empresa inversionista minera Wheaton Precious Metals, el Fondo Nacional del Desarrollo de la Educación Peruana [FONDEP], la UGEL 133964 de Huari y Enseña Perú, una ONG que recluta talento universitario egresado para transformar la educación de los sectores más pobres. Este

proyecto se propone producir un cambio sistémico en los cuatro distritos vecinos a la operación de Antamina, a través de tres programas complementarios: 1) la inserción de 50 profesionales en las aulas de 30 escuelas de primaria y secundaria; 2) la capacitación de docentes y directores en liderazgo y actualización metodológica; y 3) la formación de líderes universitarios de la región de Áncash con vocación pedagógica, que podrán pasar a ser parte de los profesionales que trabajan en el aula el siguiente año. Se trata, entonces, de un proyecto que, desde el inicio, se propone intervenir de manera contundente para obtener resultados notables. Los tres primeros bimestres han sido auspiciosos y se expresan en mejoras en el aprendizaje de los niños y en la creciente motivación de los actores de esta comunidad educativa. No existe otro programa tan ambicioso como este en zonas rurales —ni siquiera desde el Ministerio de Educación y las direcciones regionales de educación de todo el país— que busque transformar el sistema educativo local. La pretensión de la empresa es que la sistematización de esta experiencia a cargo de Toronja sirva para proponer un modelo de gestión pública educativa que pueda ser escalada a otras zonas rurales del país.

El segundo reto del laboratorio de innovación social es el diseño de un programa de salud dirigido a combatir la desnutrición crónica y la anemia infantil en las otras tres provincias del área de influencia operativa. Para esto, se ha convocado en los últimos meses a diversos especialistas y organizaciones no gubernamentales que ayuden a revisar los supuestos que permitan un acercamiento a esta problemática y encontrar, por fin, formas eficaces y duraderas de acabar con este flagelo infantil. El primer resultado del laboratorio ha sido el diseño de un estudio de corte etnográfico que permitirá conocer las buenas prácticas de alimentación de las familias campesinas —generalmente se estudian las falencias— para encontrar aquellas fortalezas domésticas que no se están aprovechando en las políticas y programas de salud de las zonas rurales. Se espera contar en poco tiempo con el perfil del proyecto terminado y una trama pública y civil comprometida para llevar adelante esta iniciativa. (p. 6-7).

#### **6.4. Mecanismo de aprendizaje sincronizado y convergente**

Según Zegarra (2017):

Entre los objetivos trazados está el de establecer alianzas interinstitucionales alrededor de un propósito común. Estas alianzas presentan distintos niveles de compromiso mancomunado en torno a objetivos de desarrollo compartidos. En la ejecución de los proyectos respectivos es imprescindible aprovechar la oportunidad para fortalecer

las capacidades de gestión de las instituciones estatales y de las organizaciones sociales.

#### **6.4.1. Espacios multiactor**

Estos espacios fomentan la articulación entre los actores sociales, económicos y políticos en el territorio. El primer paso es la identificación de objetivos que capturen el interés de estos actores para comprometerlos a un esfuerzo decidido. Negociar es importante, pero persuadir es más importante aún. En algunos casos, se trata de la construcción de infraestructuras de riego, salud y educación; en otros, se privilegia el fomento del turismo y las actividades productivas. En general, las mesas son presididas por la municipalidad distrital, al ser esta la mínima unidad administrativa con capacidad de disponer de recursos públicos y apalancarlos. La autoridad municipal promueve la participación del gobierno regional, los alcaldes de centros poblados, las comunidades campesinas, las organizaciones sociales de base, las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones de productores, las asociaciones de transportistas, los hoteleros, los restaurantes, entre otros.

Los espacios multiactor no van solos. Además de articular a los actores locales, son una inmejorable oportunidad para trabajar en el incremento del capital social e institucional de la sociedad local. Para esto, se está realizando el programa Fortalecimiento de la Gestión Local (FOGEL). Antamina trabaja desde 2015 con INICAM – PROMCAD, una ONG municipalista promovida por la Fundación Konrad Adenauer de Alemania. Durante estos años se han fomentado las competencias de gestión territorial, tanto para los gobiernos locales como para organizaciones sociales de base. Un equipo de 30 profesionales acompaña estos espacios multiactor, promoviendo 13 competencias de gestión territorial que fueron consideradas críticas en la zona. Estas competencias incluyen la planificación, el diseño de presupuesto por resultados, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, entre otras. Por último, el proyecto se complementa con consultorías especializadas, el trabajo coordinado con organizaciones públicas, como el programa SERVIR y el desarrollo de programas de capacitación con entidades académicas, como la Universidad Continental y la Unión Iberoamericana de Municipalistas de España.

Las organizaciones sociales (vecinales, campesinas, productivas, etc.) tienen dificultades para sostenerse, guardar continuidad, trabajar de manera formal y definir sus propios objetivos de tal forma que efectivamente promuevan el desarrollo de su colectividad. Luego de un diagnóstico riguroso, el programa FOGEL calificó a un conjunto de 50

organizaciones sociales de base (OSB) para acompañarlas y formar entre sus integrantes capacidades de planificación y vigilancia ciudadana. Sus líderes, a cambio, se comprometen a acompañar a sus autoridades en la definición de las prioridades de inversión pública y en la gestión del portafolio de inversiones, garantizando de esta manera la visibilidad y transparencia de las decisiones.

En el año 2017, con facilitación del programa FOGEL y en el marco de los espacios multiactor, se ha logrado comprometer una inversión pública concertada de 540 millones de soles. De esta manera, las organizaciones sociales de base (158) y los líderes (83) con una mayor actividad de autogestión están impulsando el desarrollo de su territorio.

Ambas iniciativas —espacios multiactor y programa FOGEL— han sido complementadas con otros proyectos de corta duración. Es el caso del involucramiento de la cooperación internacional a través del Servicio Universitario Mundial [SUM] de Canadá, que colabora con la transferencia de capacidades y competencias para la gestión, o el de la Federación de Municipios Canadienses con su programa Comunidades Inclusivas y Sostenibles de América Latina (CISAL), que participa con el aumento de la rendición de cuentas, la transparencia y la eficacia de los gobiernos locales para catalizar procesos de diversificación inclusiva de las potencialidades territoriales. (p. 7-8).

Las elecciones municipales y regionales de octubre 2018 han dejado varias reflexiones. Los procesos electorales suelen ser tiempos en los que afloran agendas de confrontación y reivindicación social. Buscar la confrontación de las falencias y necesidades de la población contra la gran inversión minera ha sido una práctica por demás común en la mayoría de los distritos con presencia minera. En Antamina, se han seguido con detenimiento los discursos, mensajes de campaña y planes de gobierno de los cerca de 200 candidatos en los 20 distritos, seis provincias y tres regiones. Desde junio de 2018, Antamina implementó una serie de actividades para la identificación de líderes sociales, fortaleciendo sus conocimientos específicos sobre procesos electorales. Sobre todo, se presentó en números los indicadores sociales, económicos y humanos de la realidad que vive el distrito. La reacción de los grupos impulsores luego de la reflexión fue la acción. Prepararon cuadros y resúmenes de los indicadores más sobresalientes e imprimieron volantes que se difundieron entre los pobladores, para dar lugar a reuniones más masivas en las que se invitaba a los candidatos a conocer la realidad y a elaborar sus planes de gobierno de manera consecuente. El esfuerzo tuvo su momento cumbre cuando se invitó a firmar, semanas después, un acuerdo de gobernabilidad. De los 20 distritos, 15 de los alcaldes elegidos han participado de este proceso. Estos grupos impulsores de diferentes distritos — muchos de ellos sin conocerse entre sí— tendrán la oportunidad de intercambiar experiencias en un encuentro de dos días que buscará interiorizar aprendizajes. Algunos de los representantes ya han anunciado que están participando del

período de transición de gobierno y que han identificado proyectos emblemáticos que ayudarán a gestionar, entre ellos el hospital de Huarney, el agua potable de Huari, y el colegio de alto rendimiento de Catac.

#### **6.4.2. Aprendizaje**

Para lograr un cambio, deben conjugarse el motivo y la motivación. Para que la motivación sea genuina, el motivo debe ser un valor en sí mismo: servicio, integración, acompañamiento, ponerse realmente en la piel del otro, “caminar con sus zapatos” para entender su realidad actual y en perspectiva. Es sumamente importante la participación, la comunicación veraz y confiable entre todos los actores. Toda acción que se lleve a cabo «será tanto más positiva cuanto más contribuya a conseguir que las personas actúen por motivación interna» (Pérez López, 1996, p. 126), uniendo los esfuerzos necesarios para el bien común.

Hablar de participación es hablar de interacción, proceso en el cual interviene un agente activo, que impulsa una acción, y uno reactivo, que recibe la acción y reacciona en consecuencia. Ambos actores aprenden de las experiencias de la interacción en la que ambos han tomado decisiones. En el caso puntual que presenta este trabajo, intervienen una serie de agentes que deciden: la empresa, las comunidades rurales involucradas, los gobiernos (nacional, provincial, regional, municipal). Para que las decisiones se compartan —y para que generen bienestar en lugar de conflicto— no solamente deben ser claras y eficaces, sino fundamentalmente “justas”. Los actores que “reaccionan” lo harán siempre midiendo la justicia de las acciones.

## CONCLUSIONES

Los conflictos presentados en este trabajo están directamente relacionados con la disputa por la distribución de los beneficios que genera la minería; esto es, la actividad que en las últimas décadas se ha posicionado como la más exitosa y el motor del crecimiento económico nacional. Detrás de esta tensión existe una presión más profunda, originada en la demanda por el reconocimiento de derechos y ciudadanía de las poblaciones rurales más pobres que son, precisamente, las vecinas de las grandes inversiones mineras.

Aun en el nivel de las necesidades extrínsecas, no se ha podido satisfacer a todos los actores del territorio, en especial los actores rurales alrededor de las operaciones mineras. Y esto a pesar de haber constituido el eje que más se ha trabajado, tanto desde el Estado como desde las empresas y, ciertamente, escuchando el reclamo de las poblaciones. En dos décadas, los actores se han transformado. Ya no se puede hacer minería como se hacía antes: (apostando al “chorreo”: primero la inversión, luego los beneficios). La minería debe prepararse para un futuro que será más desafiante aún. Las expectativas de los actores se vuelven cada vez más exigentes y complejas. Y en el escenario actual están claramente desenchonadas, pero podrían dirigirse hacia el mismo sentido.

Debido a la precariedad institucional de la sociedad y el Estado, la irrupción de la gran inversión ha funcionado como un catalizador de las limitaciones sociales y políticas del país. No se encontró la capacidad de impulsar un sistema, o por lo menos un mecanismo, que busque fortalecer la institucionalidad local de la mano con su ciudadanía. Las interacciones entre los actores aún son extremadamente desgastantes e ineficientes. Hace falta una mirada de mediano plazo que conscientemente busque y encuentre en las necesidades intrínsecas el motivo para integrarse.

El sector minero puede favorecer un nuevo pacto entre la inversión y los ciudadanos. Se trata de promover una sinergia siempre difícil, siempre inacabada. Provocar que la transformación de los actores vaya hacia un objetivo común, que sea convergente. La industria minera tiene las herramientas para asumir el papel promotor de esta convergencia gracias a los recursos —humanos y materiales— de que dispone y a la capacidad de influencia institucional que posee. Pero esto requiere de cambios internos drásticos que la minería todavía no ha aquilatado seriamente.

Para que sea sostenible y contribuya efectivamente al desarrollo de las regiones y del país, los mineros deben desaprender varias ideas que gobiernan su sentido común, así como varias prácticas vigentes que son eficaces en el corto plazo, pero muy ineficientes en el largo plazo.

La minería requiere de una forma de gestión altamente profesional (estructura organizacional, políticas, procesos y prácticas), con capacidad de hacer predictivas sus

estrategias de creación de valor y comportamiento, y con tecnologías y metodologías sociales adecuadas a la realidad rural del país.

Cuando la minería se plantea genuinamente la necesidad de bienestar del otro, sobre todo del poblador rural, se abre una gran variedad de oportunidades para relacionarse con la sociedad en su conjunto, y —más importante aún— de encontrar una transformación a partir de las necesidades extrínsecas e intrínsecas. Cuando contribuir a atender las necesidades del otro se convierte en la verdadera motivación, las relaciones son realmente sostenibles. Esta apuesta se traduce en un complejo estilo de relación con los otros, que ha sido denominada “propuesta multiactor”, orientada a un propósito realmente integrador: la transformación del territorio “de la pobreza a la competitividad”.

El modelo multiactor se viene consolidando como el mecanismo de identificación, priorización y atención a las necesidades de la población, organizaciones de base, asociaciones de productores, transportistas, jóvenes y madres de familia, comunidad educativa y redes de salud, de los actores sociales locales liderados por su alcalde y regidores. Se construyen relaciones en base a coincidencias, no en base a discrepancias. En el camino, aunque arduo y hasta impredecible en plazos, las interacciones generan aprendizaje estructural y operativo de manera colectiva. Estas interacciones genuinas comienzan a centrarse en la confianza entre las personas, que se construye y afirma dando lugar a un fortalecimiento de la institucionalidad y generando mayores competencias para manejar las discrepancias de la convivencia. La creación de valor se logra atendiendo las necesidades extrínsecas e intrínsecas sostenidas por una motivación trascendente que piensa y considera el presente y el porvenir del otro y la mejora de su calidad de vida.

En los tiempos actuales, es fundamental reconocer una minería que finalmente tiene un propósito con enfoque local y que aprende cuando aprendemos todos. Esta minería debe sustentar como pilares de acción la confianza, el conocimiento de la vulnerabilidad de todos los actores, la gestión prudente para evitar daños y la gestión generosa para mitigarlos o enmendarlos, la transparencia y la veracidad. Todo esto regido por el gobierno de la justicia, no meramente como poder, sino como virtud, estrechamente ligada a lo ético y a lo moral. Virtud que reside en la voluntad y que, por eso, es racional. Y es por esta razón que cuando las empresas y demás agentes se involucran en la vida, en los espacios vitales y con los recursos vitales de aquellos que más alejados se encuentran del bienestar, no alcanza con saber lo que debería hacerse en aras del bien común, sino poner toda la voluntad para hacerlo. «No es justo quien conoce lo que es recto, sino quien obra rectamente» (Tomás de Aquino, p. 2-2 q58 a4).

## BIBLIOGRAFÍA

- Activos Mineros [AMSAC]. (2017). *Memoria Anual 2017*. Recuperado de [http://www.amsac.pe/images/01PORTAL-AMSAC/Memoria\\_Anual/MEMORIA\\_2017\\_AMSAC.pdf](http://www.amsac.pe/images/01PORTAL-AMSAC/Memoria_Anual/MEMORIA_2017_AMSAC.pdf)
- Carrasco, J. (2004). *Una didáctica para hoy: cómo enseñar mejor*. Madrid: Rialp.
- Ferrando, J. (1971). Poder y legitimidad. *Revista de estudios políticos*, (180), 5-28. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1948024.pdf>
- Ferreiro, P. (2013). *El Octógono: un diagnóstico completo de la organización empresarial*. Lima: Universidad de Piura. PAD-Escuela de Dirección.
- Ferreiro, P. y Alcázar, M. (2017). *Gobierno de personas en la empresa* (Tomo 3). Lima: Universidad de Piura. PAD-Escuela de Dirección.
- García, A. (2004). Una nueva teoría de motivación: el Modelo Antropológico de Juan Antonio Pérez López. *Revista Puertorriqueña de Psicología* 15(1), págs. 123-163.
- Gobierno del Perú. Presidencia del Consejo de Ministros. (s. f.). *Problemática de Cajamarca. Por un diálogo sin exclusiones*. Recuperado de <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/01/Cajamarca-INEI-carencias-sociales-a-enfrentar01.pdf>
- Ley N<sup>o</sup> 28271, Ley que regula los pasivos ambientales de la actividad minera. *Ministerio del Ambiente*, Lima, Perú, 2 de julio de 2004. Recuperado de: <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Ley-N%C2%B0-28271.pdf>
- Mendonça Ferreira, S. (22 de noviembre de 2016). Los orígenes de la Conflictividad Minera. *Lampadia*. Recuperado de <https://lampadia.com/analisis/mineria/los-origenes-de-la-conflictividad-minera/>
- Ministerio de Agricultura y Riego [Minagri]. Autoridad Nacional del Agua [ANA]. (s. f.). *Plan nacional de recursos hídricos. Resumen ejecutivo*. Recuperado de [https://www.ana.gob.pe/sites/default/files/archivos/paginas/a\\_resumen\\_ejecutivo\\_parte\\_1\\_0\\_0.pdf](https://www.ana.gob.pe/sites/default/files/archivos/paginas/a_resumen_ejecutivo_parte_1_0_0.pdf)
- Monzón, L. (2017). *Análisis del potencial productivo del corredor sur de Áncash*. Lima: Proesmin.
- Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2002). *El trabajo decente y la economía informal: sexto punto del orden del día* (Informe IV de la Conferencia

Internacional del Trabajo; 90<sup>a</sup> reunión). Recuperado de:  
<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>

Pérez, J. (1985). *Las motivaciones humanas* (Nota Técnica FHN-161). Barcelona, España: IESE.

Pérez, J. (1996). *Fundamentos de la dirección de empresas*. Madrid: Rialp.

Resolución Ministerial N° 224-2018-MEM/DM, Aprueban el formato para la ficha técnica ambiental. *Ministerio de Energía y Minas*, Lima, Perú, 21 de marzo de 2018. Recuperado de: <http://www.minem.gob.pe/archivos/legislacion-u1zd1m7z5grv7-rm224-2018-mem-dm.pdf>

Resolución Ministerial N° 290-2006-MEM/DM, Aprueban inventario inicial de pasivos ambientales mineros. *Ministerio de Energía y Minas*, Lima, Perú, 15 de junio de 2006. Recuperado de:  
<http://intranet2.minem.gob.pe/web/archivos/dgm/legislacion/290-2006-MEM.pdf>

Salcedo, J. (24 de enero de 2015). Echarate recibe millones por el canon, pero sus alcaldes los derrochan en lujos. *La República*. Recuperado de <https://larepublica.pe/politica/850351-echarate-recibe-millones-por-el-canon-pero-sus-alcaldes-los-derrochan-en-lujos-fotos>

Tomás de Aquino (S.). (1964). *Suma Teológica*. Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos.

Woolfolk, A. (1999). *Psicología educativa* (7a ed.). México: Prentice Hall.

Zegarra, D. (2017). Minería con propósito. Modelo Multiactor para la Competitividad Territorial (Perumin- 33 Convención Minera, Minería: Sostenibilidad y Competitividad). Recuperado de <http://www.grupodialogo.org.pe/wp-content/uploads/2018/05/Antamina.-Mineria-con-Proposito.-Modelo-Multiactor-para-la-Competitividad-Territorial-08SET17.pdf>