

REGALIAS MINERAS Y MODELO PRIMARIO-EXPORTADOR

Pedro Francke

El debate actual sobre las regalías mineras remite a la discusión sobre el modelo de desarrollo y el rol de la minería en el mismo. Tras esta medida, simple y específica, está un debate bastante más amplio sobre los sectores y actividades más convenientes para el desarrollo y el rol del estado en el mismo.

Las críticas al modelo

Las críticas al modelo primario-exportador son conocidas, y están arraigadas en nuestra historia económica. Una economía basada en la exportación de minerales sin procesar y sin integrarse al desarrollo nacional resulta ser una economía en la que:

- i) los beneficios están altamente concentrados y terminan en alta proporción remitiéndose al exterior sin reinvertirse en el país,
- ii) la minería tiene pocos eslabonamientos internos y por lo tanto sin que su demanda de insumos o el procesamiento de sus productos lleve a la generación de valor agregado y empleo en cantidades significativas,
- iii) con costos ambientales significativos,
- iv) con alta intensidad de capital y relativamente poco empleo, por lo que produce una elevada desigualdad económica y social,
- v) con fuertes fluctuaciones asociadas a la alta variabilidad de los precios de los minerales en el mercado internacional,
- vi) que no genera un desarrollo tecnológico propio significativo.

Además, desde 1974 los precios de las materias primas caen en promedio 1% al año en términos reales. Esta es la experiencia que tiene el Perú de décadas de aplicación de este modelo de desarrollo, pero que no debe ser algo novedoso, ya que 240 años atrás Adam Smith decía que “los proyectos de minería (...) son aquellos proyectos, entre todos los concebibles, que menos optaría por promover con especial empeño un legislador deseoso de incrementar el capital de su nación”.

Un problema adicional que trae este modelo es la llamada “enfermedad holandesa”. La enfermedad holandesa se produce cuando un país tiene un recurso natural, como los minerales (en el caso famoso de Holanda fue el gas) que debido a sus características naturales tiene una muy alta productividad y puede ser exportado masivamente a bajo costo. Lo que sucede es que esa exportación produce una entrada masiva de divisas que reduce el tipo de cambio, lo que su vez hace que la industria nacional sea menos competitiva. En otras palabras, el equilibrio cambiario, gracias a que la minería produce muchas divisas a muy bajo costo, se produce con un tipo de cambio relativamente bajo, el mismo que no permite el desarrollo de amplios sectores industriales cuyos costos son mayores porque no tienen como base un recurso natural especialmente abundante como puede ser una veta minera. De esta manera, el contar con ese recursos natural en abundancia termina generando una especie de maldición, ya que hace que se postergue el desarrollo de otros sectores que pueden ser más importantes para generar un proceso de mejoramiento tecnológico en el conjunto de la economía.

La hipótesis de los efectos negativos de modelos basados en recursos naturales ha sido presentada a nivel internacional por Sachs y Warner (*Natural resource abundance and economic growth*, Doc. NBER 5398, 1995), y en particular el efecto negativo de una exportación concentrada en minerales ha sido demostrada para Latinoamérica por Gavin y Hausman (*Naturaleza, desarrollo y distribución en América Latina*, en "Recursos naturales y desarrollo. Un diálogo canadiense- latinoamericano", D. Brean y M. Gale editores, CIEPLAN-CIES, Lima, 2000), todos ellos de ideología neoliberal.

También entra la política

Finalmente, existe además un problema político, debido a la concentración de poder económico en un número reducido de empresas y familias, cuyo negocio además depende de poder usufructuar recursos que pertenecen a la nación que implican desplazar familias campesinas, utilizar intensivamente infraestructura pública y contaminar el medio ambiente.

Ello determina, desde luego, un modelo político en el que estas empresas buscan tener estrechos lazos con el poder político para defender sus intereses: la familia minera más importante y roca del país, los Benavides de la Quintana, durante el fujimorismo tuvieron miembros como mismo directores del Banco Central y presidente de la Confiep, al mismo tiempo que un sonado juicio por la propiedad de la mina Yanacocha en la que tenían intereses llegó a ser resuelto con intervención de Vladimiro Montesinos.

Buscando alternativas

La respuesta a esta problemática no es, obviamente, dejar de promover la minería. En un país pobre, eso sería una necedad. Lo que hay que hacer es asegurar que la minería sea promovida de tal manera que no atente contra las demás actividades económicas ni ahogue el desarrollo nacional, sino que lo promueva.

Esto implica alternativas a dos niveles. Por un lado, en relación a la dinámica propia de la actividad minera. Buscar que se controlen los riesgos ambientales y que se pague por los daños, promover una mejor relación con las comunidades vecinas, favorecer el desarrollo tecnológico minero nacional, buscar una mayor integración con los productores locales de insumos, favorecer el desarrollo del mercado de capitales local en vez de absorber sus escasos recursos, son algunas de las orientaciones fundamentales.

Por otro lado, hay que utilizar la minería como una palanca para el desarrollo nacional, en particular como una palanca financiera. En ese sentido, hay que insistir en que los excedentes sean reinvertidos en el Perú y que sirvan para aumentar la inversión, en particular en otros sectores, de tal manera de darle diversificación y dinamismo al proceso de desarrollo. Y al mismo tiempo, hay que evitar que sus efectos sobre los precios relativos, en particular el tipo de cambio, sobre la vulnerabilidad y las fluctuaciones macroeconómicas, sobre la desigualdad, termine atentando contra el desarrollo nacional.

Las regalías pueden ser una política que sirva a varios de estos objetivos. Por un lado, al generar recursos que en parte será destinados a las regiones y localidades donde están localizadas las minas, permitirá un mayor equilibrio entre explotación minera y comunidades vecinas. Esos recursos servirán también para compensar los efectos que sobre el medio ambiente y el uso de infraestructura pública tiene la minería.

Por otro lado, las regalías permiten amenguar los efectos de la “enfermedad holandesa” sobre el tipo de cambio, ya que reducen la rentabilidad extraordinaria propia de la extracción de recursos minerales para las empresas privadas, y tiende a igualar la rentabilidad económica entre actividades extractivas e industriales. Así, las regalías desincentivan moderadamente la actividad minera, para en la misma medida promover las actividades industriales y de otros transables. Si al mismo tiempo, las regalías se utilizan para ampliar la presencia del estado y proveer de bienes y servicios básicos a la población, esto implicará también una reducción de la desigualdad y una ampliación del mercado interno, que reducirán la inestabilidad política y económica.

Las regalías son solo una parte de una alternativa de desarrollo para la actividad minera, pero reflejan una cuestión mayor: si queremos seguir con el actual modelo de desarrollo primario-exportador, o si iniciamos el cambio hacia un modelo más inclusivo y con más futuro.