

## LA INFORMALIDAD EN LA GESTIÓN AMBIENTAL

**Rodrigo Arce Rojas**

### Resumen

Se hace una revisión de las formas de abordaje de la informalidad en la gestión ambiental y se alcanzan sugerencias a tomar presente en el desarrollo de alternativas conducentes a mejorar su abordaje. Se concluye que hace falta pasar de un enfoque de culpabilidad a un enfoque integrado e integrador que recupere los principios de la sustentabilidad y la ética. Además se resalta la importancia de incorporar la interculturalidad y la ética en el diálogo sobre alternativas transformadoras.

**Palabras Clave:** Gestión ambiental; informalidad; interculturalidad.

### Abstract

A review of the ways of addressing informality in environmental management and make suggestions to achieve this in the development of alternatives leading to improve their approach. The conclusion is that you need to move guilt approach to integrated and inclusive approach to recover the principles of sustainability and ethics. It also stresses the importance of incorporating interculturalism and ethics in dialogue processing alternatives.

**Key words:** Environmental management, informality, interculturality.

El tema de la informalidad genera pasiones. Por un lado están quienes consideran que la informalidad socava profundamente las bases del desarrollo sustentable de una región o país –por lo tanto hay que erradicarla–, y de otro lado quienes consideran que la informalidad es la energía social necesaria para avanzar al desarrollo en un marco de gradualidad. Estos son temas cruciales para los países donde las economías descansan fuertemente en el sector informal.

Para aclararnos, el sector informal está constituido por el conjunto de empresas, trabajadores y actividades que operan fuera de los marcos legales y normativos que rigen la actividad económica. Pertenecer al sector informal supone estar al margen de las cargas tributarias y normas legales, pero también implica no contar con la protección y los servicios que el Estado puede ofrecer (de Soto, 1989).

Hablar de informalidad divide automáticamente el mundo en dos sectores: uno formal y otro informal. Lo formal alude a la adscripción al Estado de Derecho y lo informal a toda forma rebelde de distanciamiento al Estado de Derecho. En la práctica, estas distinciones no son tan nítidas porque lo formal muchas veces convive abierta o soterradamente con lo informal (e incluso lo ilegal). Otras veces los Estados son conscientes de la importancia de avanzar hacia la formalización pero no lo hacen con la energía necesaria en tanto reconocen que el sector les da un respiro en cuanto a generación de empleos y les

reduce los impactos financieros de economías altamente globalizadas.

Para Loayza (s.f), la informalidad no tiene una causa única, sino es producto de la combinación de servicios públicos deficientes, de un régimen normativo opresivo y de la débil capacidad de supervisión y ejecución del Estado. El autor señala que dicha combinación resulta especialmente explosiva cuando el país se caracteriza por tener bajos niveles educativos, fuertes presiones demográficas y estructuras productivas primarias. Estos factores son especialmente relevantes en el sector rural y ambiental, donde los pobres pueden estar conscientes de los impactos sociales y ambientales pero igual no tienen alternativas inmediatas para solventar sus disminuidas economías.

Perry y colaboradores (2007) consideran a la informalidad como una manifestación de las relaciones entre los agentes económicos y el Estado que, según la literatura económica, desempeñan una función importante en cuanto a mitigar las fallas del mercado, asegurar el suministro de bienes públicos y mantener condiciones para la igualdad de oportunidades. Así, los pobres generan en la medida de lo posible economías de subsistencia al margen del Estado o a pesar del Estado. Ello no descarta, incluso, que la necesidad se junte con la codicia y se tenga situaciones de informalidad con financiamientos de gran escala.

Son múltiples las preocupaciones por el impacto ambiental de las actividades

de la Minería Artesanal y en Pequeña Escala (MAPE). IIED (2008) señala que algunos de los impactos ambientales, son:

- Contaminación con mercurio,
- Contaminación con cianuro,
- Eliminación directa de relaves y efluentes en los ríos,
- Peligros debido a tanques para relaves mal construidos,
- Daño en los ríos en áreas aluviales,
- Ríos convertidos en cienos,
- Daño por erosión y deforestación, y
- Destrucción del paisaje, entre otros.

No obstante, habría que diferenciar la minería de socavón con la minería aluvial pues los impactos varían.

Ráez (citado por Ramos, 2012) señala que la actividad minera informal aluvial produce impactos negativos a cuencas hidrográficas enteras, afecta Áreas Naturales Protegidas a través del uso de sustancias químicas como el cianuro, explosivos, lubricantes, combustibles, relaves y ácidos; y a través de la remoción de tierra que produce el metil-mercurio, altamente contaminante.

Ahora bien, los impactos de la minería artesanal se refieren no solo a la degradación ambiental por el uso ineficiente e indiscriminado de mercurio, que produce contaminación en el ambiente en forma de líquidos (afectando suelos y ríos) y gases (mediante “refogado”), sino también produce efectos en la salud humana. El mercurio, al contaminar al cuerpo humano, se deposita en sus principales órganos y sistemas. En el cerebro los efectos son muy nefastos,

puesto que altera su funcionamiento y produce irritabilidad, timidez, temblores, alteraciones a la vista, audición y problemas de memoria. En las mujeres embarazadas ocasiona deformaciones en el feto y produce la enfermedad conocida como minamata (Hinton, 2005; Hilson, 2002, citados por RED SOCIAL, 2013).

En el análisis de la informalidad y la gestión ambiental es importante mantener la coherencia y criterios integrales e integrados de sustentabilidad. Existen sesgos de defensa y de condena, subestimando los factores de la sustentabilidad. El reto es generar opciones que combinen dignidad, equidad y justicia.

Los diferentes análisis de la informalidad y la gestión ambiental obedecen a las particulares visiones políticas de los autores. Por ejemplo, Cabieses (2013) considera que el extractivismo neoliberal salvaje, la informalidad depredadora de la naturaleza que destruye tejido social solidario y la ilicitud destructora de personas, honras e institucionalidades, son los tres principales azotes contemporáneos contra los derechos de las comunidades, los ciudadanos, la naturaleza (Pachamama) y las fuentes y usos del agua (Yacumama).

Por su parte, Dourojeanni (2013a) menciona que en países donde toda la actividad económica es formal, gran parte de la culpa de los problemas ambientales efectivamente recae en las empresas. Pero eso no se cumple en países en los que la economía informal es generalizada. Señala el

autor que problemas ambientales gravísimos como la deforestación, la desertificación, la degradación del bosque, la erosión de los suelos, los procesos de extinción de especies animales y vegetales, la sobre-explotación de los recursos hidrobiológicos y hasta el cambio climático son, en países como el Perú, esencialmente asociados a la informalidad.

Dourojeanni (2013b) refiere que el daño al ambiente y su costo social son exactamente los mismos si son consecuencia de la actividad informal de los pobres o de la de las grandes empresas de los ricos. El autor considera que es tiempo de abordar seriamente el tema de la informalidad, dejando de lado las acciones coyunturales que suelen resultar apenas en confrontaciones violentas y en acciones cosméticas rápidamente olvidadas. Afirma que es tiempo de poner en marcha un programa de largo plazo que cree verdaderas opciones de hacer esas mismas actividades mencionadas de forma legal.

Desde la perspectiva del sector minero, tanto la minería artesanal como la pequeña minería, son los causantes de los principales problemas de la minería. La gran informalidad de la minería artesanal constituye su principal problema, porque limita las reales posibilidades para su desarrollo integral: la depredación de los yacimientos existentes, la contaminación ambiental, las falencias de seguridad, la discriminación social y económica, así como los múltiples

conflictos con las compañías mineras formales, la falta de transparencia de la administración financiera, etc. (Revista Rumbo Minero, 2013).

En el caso de los pueblos indígenas amazónicos, se presentan situaciones de luchas contra los invasores de sus tierras para la extracción ilegal de minerales, y en algunos casos ha llevado a algunos a establecer relaciones denominadas trabajo a medias con los invasores, y, en otros casos, a realizar las mismas actividades que las de sus invasores con efectos nocivos para su propio hábitat (Urteaga, 2009).

Según Gamarra (2013), los factores que concurren en la formación y crecimiento de la minería artesanal en pequeña escala en el Perú son: crecimiento sin inclusión, precaria condición del empleo, informalidad, baja calificación laboral, desplazados de la guerra interna, conocimiento de minería, existencia del recurso mineral y alza de precio del oro.

Son múltiples las alternativas que se han ido generando para abordar el tema de la informalidad. Por ejemplo, Tello (2013) plantea que una de las medidas es crecer desde el sector informal, tomando como referencia emprendedores que actualmente son exitosos empresarios. Por su lado, Guevara (2013) señala que es necesario ampliar facilidades legales para que las micro y pequeñas empresas (MY-PES) accedan a beneficios tributarios.

Cuadros (2013) señala que en el caso de la minería informal se deberían adoptar las siguientes medidas: 1) Ordenamiento Territorial; 2) forta-

lecimiento del sistema de gestión ambiental; 3) fortalecimiento de la institucionalidad pública regional y nacional; 4) diagnóstico integral del sector; y, 5) desarrollo de estrategias integrales para el sector de pequeña minería y minería artesanal.

En términos generales, con respecto al desarrollo sustentable, los objetivos a corto y mediano plazo, según el IIED (2008), deberían incluir:

- Estimular las actividades económicas alternativas; cuando sea aplicable o factible;
- Estimular el aporte a la mitigación de la pobreza y al desarrollo económico local garantizando la inversión de las utilidades en formas que proporcionen beneficios sustentables;
- Adoptar un enfoque en relación al género de las personas y que tenga especial énfasis en el papel de la mujer;
- Terminar con el trabajo infantil mediante el ofrecimiento de alternativas viables;
- Evitar o mitigar los impactos ambientales y sociales, además de los impactos a la salud de las personas;
- Alentar los mercados de 'comercio justo' para los productos de la minería;
- Aumentar los conocimientos técnicos de las empresas en especial y la MAPE en general para proporcionar un mejor aporte al desarrollo sustentable;
- Desarrollar la capacidad colectiva de los mineros para contribuir al desarrollo sustentable; y

- Asegurar las buenas relaciones entre los mineros y otros actores sociales.

IIED (2008) considera además que los gobiernos deben desempeñar un rol fundamental e ineludible en el mejoramiento de la gobernanza para el desarrollo sustentable.

Abordar el tema de la informalidad y la gestión ambiental es sin duda complejo. En el fondo, es un problema de interculturalidad porque refiere al encuentro o desencuentro entre dos formas de ver el mundo y que en la actualidad se mueven en tensiones de transculturalización y de aculturación de uno y otro lado. Estas resistencias y desconfianzas mutuas entre los actores tienen que llevarse a espacios de diálogo intercultural para la búsqueda de significados y entendimientos compartidos.

Justificar el tema de la informalidad solo porque genera empleos e ingresos económicos no es un abordaje completo si es que ello está significando contaminación de la sangre y tejidos de los informales o se están destruyendo ecosistemas. Justificar la informalidad por las debilidades del Estado tampoco contribuye, porque no permite revertir tal situación. Se requiere pasar de un enfoque de culpabilidad a un enfoque sincero de reencuentro de sentidos y significados comunes para el bienestar individual y colectivo. Las alternativas de inclusión, dignidad, equidad deben estar estrechamente asociadas a un marco de sustentabilidad y de ética.

## BIBLIOGRAFÍA REVISADA

ARAGÓN, Illari. 2013. Minería artesanal en el Perú: algunas reflexiones sobre sus facetas y desafíos pendientes. En: RED SOCIAL para el Desarrollo Sostenible. 1(1): 22-25

CABIESES, Hugo. 2013. Minería informal y ¿delincuencia?. En: Otra Mirada. 27 de setiembre del 2013. Disponible en: <http://otramirada.pe/content/miner%C3%ADa-informal-y-%C2%BFdelincuencia>. Acceso el 8 de octubre del 2013.

CUADROS, Julia. 2013. Nuevo paro de mineros artesanales. Disponible en: <http://www.cooperacion.org.pe/comentario-institucional/nuevo-paro-de-mineros-artesanales.html>. Acceso el 8 de octubre del 2013

DE SOTO, Hernando. 1989, *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*, HarperCollins.

DOUROJEANNI, Marc. 2013a. El ambiente y la informalidad: más allá de los responsables de siempre. En: SPDA Actualidad Ambiental. Disponible en: <http://www.actualidadambiental.pe/?p=19324> Acceso el 8 de octubre del 2013

DOUROJEANNI, Marc. 2013b. El ambiente y la informalidad ¿Cuál es el problema de fondo? En: SPDA Actualidad Ambiental. Disponible en: <http://www.actualidadambiental.pe/?p=19360> Acceso el 8 de octubre del 2013

GAMARRA, Federico. 2013. La minería artesanal y el desarrollo nacional. En: RED SOCIAL para el Desarrollo Sostenible. 1(1): 6-12

GUEVARA, Rubén. 2013. Centrum: Ampliar facilidades legales para acceder a beneficios tributarios provocaría una “cascada de formalizaciones”. En: Gestión. Martes 15 de enero del 2013. Disponible en: <http://gestion.pe/economia/centrum-ampliar-limite-beneficios-tributarios-mypes-provocara-cascada-formalizaciones-2056492>. Acceso el 8 de octubre del 2013.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT Y WORLD BUSINESS COUNCIL FOR SUSTAINABLE Development, 2008. Abriendo Brecha. Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable. MMSD, Proyecto Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable. 637 p.

LOAYZA, Norman. S.f. Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú. Estudios Económicos del Banco Central de la Reserva del Perú. Disponible en: <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/15/Estudios-Economicos-15-3.pdf> Acceso el 8 de octubre del 2013.

LUNA, Henry. 2013. Rol del Estado en la formalización de la minería artesanal – La pequeña minería. En: RED SOCIAL para el Desarrollo Sostenible. 1(1): 35-37

PERRY, Guillermo E.; Maloney, William F.; Arias, Omar S.; Fajnzylber, Pablo; Mason, Andrew D. y Saavedra-Chanduvi, Jaime. 2007. INFORMALIDAD: ESCAPE

Y EXCLUSIÓN. Resumen Ejecutivo. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Washington. 24 p.

RAMOS, Leonidas. 2012. La minería informal: Ambiente y tributación. Disponible en: <http://www.noticiasser.pe/10/10/2012/informe/la-mineria-informal-aun-falta-mucho-por-hacer>. Acceso el 8 de octubre del 2013.

REINOSO, Manuel. 2012. El mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala. En: RED SOCIAL para el Desarrollo Sostenible. 1(1): 38-39

Revista Rumbo Minero, 2013. Minería Y Contaminación Ambiental. Disponible en: <http://www.rumbominero.com/mineria-y-contaminacion-ambiental/> Acceso el 8 de octubre del 2013.

TELLO, Mario. 2013. Centrum: “La informalidad en el Perú no se eliminará con medidas legales”. En: Gestión. Lunes 02 de setiembre del 2013. Disponible en: <http://gestion.pe/economia/centrum-catolica-informalidad-no-se-eliminara-medidas-legales-2075059> Acceso el 8 de octubre del 2013.

URTEAGA, Patricia. 2009. Perú: Sobre mineros, salvajes buenos y políticos tradicionales. Disponible en: <http://servindi.org/actualidad/opinion/18493> Acceso el 8 de octubre del 2013.