

# EL PERÚ PENDIENTE

Ensayos para un desarrollo  
con bienestar

María Balarin  
Santiago Cueto  
Ricardo Fort  
EDITORES

LOS PRIMEROS 40  
AÑOS DE GRADO  
40  
DE GRADO

 **GRADE**  
Grupo de Análisis para el Desarrollo



# **EL PERÚ PENDIENTE**

Ensayos para un desarrollo  
con bienestar





# EL PERÚ PENDIENTE

Ensayos para un desarrollo  
con bienestar

María Balarin  
Santiago Cueto  
Ricardo Fort

EDITORES



Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)  
Av. Grau 915, Barranco, Lima 4, Perú  
Teléfono: 247-9988  
www.grade.org.pe



Esta publicación cuenta con una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

Primera edición, Lima, julio del 2022  
Impreso en el Perú  
700 ejemplares

Las opiniones y recomendaciones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras. Los autores declaran que no tienen conflicto de interés vinculado a la realización del presente estudio, sus resultados o la interpretación de estos. Esta publicación ha requerido un proceso interno de revisión de pares ciego.

Directora de Investigación: María Balarin  
Cuidado de edición: Diana Balcázar Tafur  
Corrección de estilo: Rocío Moscoso  
Diseño de carátula: Magno Aguilar  
Imagen de carátula: *Apu Lima*, acrílico/lienzo 150x130 cm. Francisco Guerra García  
Fotografías: Páginas 21 y 175: Proyecto FORGE - Fortalecimiento de la Gestión de la Educación en el Perú. Páginas 99 y 283: Sebastián Castañeda - Estudio Longitudinal Niños del Milenio  
Conceptualización y diagramación: Melissa Navarro y Magno Aguilar  
Impresión: Impresiones y Ediciones Arteta E.I.R.L.  
Cajamarca 239-C, Barranco, Lima, Perú. Teléfono 247-4305

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2022-03538  
ISBN: 978-612-4374-50-0

#### **CENDOC / GRADE**

BALARIN, María; CUETO, Santiago y FORT, Ricardo (editores)

El Perú pendiente: ensayos para un desarrollo con bienestar. Lima: GRADE, 2022.

EDUCACIÓN, DERECHO A LA EDUCACIÓN, BRECHA DIGITAL, REFORMAS DE LA EDUCACIÓN, EDUCACIÓN SUPERIOR, MERCADO DE TRABAJO, VIOLENCIA CONTRA LA MUJER, GÉNERO, VIOLENCIA, NIÑOS, DESIGUALDAD SOCIAL, POBREZA, CIUDADES INTERMEDIAS, MINERÍA, PROTECCIÓN SOCIAL, INTERCULTURALIDAD, INNOVACIONES, COVID-19, POLÍTICAS PÚBLICAS, PERÚ

# Índice

## **Pensando el desarrollo con bienestar ..... 11**

María Balarín

## **1. Antiguas y nuevas brechas educativas ..... 21**

*Presentación* ..... 23

Santiago Cueto

**A.** *Anotaciones sobre el derecho a la educación en el Perú,* ..... 27

*hoy: la urgencia por la indignación*

Santiago Cueto

**B.** *El uso de las tecnologías para la generación de* ..... 47

*aprendizajes: desafíos para la formación inicial y en  
servicio del profesorado*

Juan León y Claudia Sugimaru

**C.** *¿Cómo el Estado contribuye a la segregación escolar?* ..... 69

*Una reflexión sobre las políticas de acceso y las decisiones  
familiares en la educación básica*

Liliana Miranda y Clara Soto

7

## **2. Exclusión, vulnerabilidad y reformas ..... 99**

*Presentación* ..... 101

Jorge Agüero

**A.** *La vulnerabilidad de los hogares rurales en tiempos de* ..... 103

*COVID-19: en búsqueda de las lecciones clave para una  
política de inclusión financiera*

Verónica Frisancho y Martín Valdivia

**B.** *Educación superior, políticas inclusivas y discriminación* ..... 121

*en el mercado laboral*

Jorge Agüero

**C.** *Reformas institucionales en educación. El caso de los* ..... 131

*avances en la reforma de la universidad peruana (2018-2020)*

Martín Benavides

<i>D. Los caminos de la exclusión: las transiciones hacia la vida adulta entre jóvenes urbanos vulnerables</i>	151
Lorena Alcázar y María Balarin	

### **3. Desigualdades de género y violencia ..... 175**

<i>Presentación</i>	177
Wilson Hernández y Alan Sánchez	

<i>A. Trayectorias educativas a lo largo del ciclo de vida: el rol de la pobreza, el área de residencia y las brechas de género</i>	179
Alan Sánchez	

<i>B. La importancia de mejorar la oferta de cuidado diurno en un Perú pospandémico</i>	203
Lorena Alcázar y Sonia Laszlo	

<i>C. Una mirada crítica a las políticas públicas en materia de violencia de género contra las mujeres</i>	237
Wilson Hernández	

<i>D. Avances y desafíos en la prevención de la violencia contra los niños, niñas y adolescentes en el hogar: una deuda al Bicentenario</i>	261
Gabriela Guerrero y Vanessa Rojas	

### **4. Reformas pendientes para un nuevo modelo de desarrollo ..... 283**

<i>Presentación</i>	285
Ricardo Fort	

<i>A. Reorganizar el Perú: ciudades intermedias y desarrollo</i>	287
Álvaro Espinoza, Ricardo Fort y Mauricio Espinoza	

<i>B. Políticas de gobierno en territorios con extracción minera: cuestionamientos y oportunidades</i>	311
Gerardo Damonte	

<i>C. La protección social en el Perú: estado actual y cómo marchar hacia el acceso universal</i>	339
Miguel Jaramillo	



<i>D. Políticas públicas e interculturalidad en el Perú: ¿cómo avanzar en la agenda de la identificación étnica desde el Estado?</i> Néstor Valdivia	377
<i>E. Innovación en el sector público</i> Juana Kuramoto	401
<b>Principales abreviaciones</b> .....	<b>419</b>



## Políticas de gobierno en territorios con extracción minera: cuestionamientos y oportunidades



*Gerardo Damonte*

---

En el Perú, la minería ha sido históricamente una actividad importante. Durante las últimas tres décadas, el país se consolidó como uno de los mayores exportadores de minerales del mundo en el contexto del último *boom* extractivo (2004-2014). Durante este periodo, las principales corporaciones mineras del globo desarrollaron proyectos a gran escala en el país, mientras la minería a pequeña escala se incrementó dramáticamente en las regiones andina y amazónica. Como resultado, las exportaciones mineras aumentaron de manera exponencial y se expandió la frontera extractiva en varias regiones del país.

311

Sin embargo, este crecimiento extractivo también trajo consigo problemas de gobernabilidad que se manifestaron en recurrentes conflictos socioambientales. La gran minería no ha cumplido la promesa de desarrollo social en los territorios donde se asienta, lo cual ha originado descontento y conflictos recurrentes (De Echave et al., 2009; Paredes, 2016; Bury y Bebbington, 2013; Bury, 2005; Bebbington, 2007; Bebbington et al., 2008). Por su parte, la minería artesanal y en pequeña escala (MAPE), que sigue siendo mayoritariamente informal o ilegal, produce serios impactos socioambientales en los territorios donde se desarrolla (Valencia, 2014; Cortés-McPherson, 2019; Damonte, 2021a); el rechazo significativo de las políticas mineras del Gobierno central agudiza la desafección hacia estas por parte de las poblaciones locales.<sup>1</sup> En este

---

**1** No es un hecho fortuito que, en la primera vuelta de las elecciones presidenciales del 2021, Pedro Castillo –quien propuso un cambio de modelo extractivo– haya ganado en 88% de las localidades con conflictos mineros y en 10 de las 11 provincias donde se asientan los grandes proyectos mineros. Esto nos muestra la desafección de las poblaciones

ensayo, buscamos analizar las deficiencias en las políticas de gobierno territorial minero que podrían explicar los actuales problemas de gobierno territorial.<sup>2</sup>

En la década de 1990, siguiendo los principios del consenso de Washington, el Gobierno implementó un conjunto de reformas estructurales, como el rol subsidiario del Estado a la actividad económica privada. En este marco, las reformas más importantes para el sector minero a gran escala fueron la concesión a privados de yacimientos mineros, las reformas tributarias para atraer inversión extranjera, y una reforma laboral que facilitó la tercerización y precarización del empleo formal con el fin de disminuir el costo laboral de las empresas (Damonte, 2008). Paralelamente, el Gobierno desarrolló un marco institucional para facilitar la entrada de capitales extractivos y la entrega de concesiones mineras (Gustafsson y Scurrah, 2018). Con el regreso de la democracia a inicios del nuevo milenio, los Gobiernos mantuvieron las reformas y además adoptaron el marco institucional de manejo y protección ambiental propuesto por los organismos multilaterales. En este nuevo marco ambiental, el Gobierno busco formalizar –con poco éxito– las actividades mineras a pequeña escala informales e ilegales, que se venían expandiendo en distintas regiones impulsadas por la subida del precio de los metales.

312

En términos generales, el país consolidó un modelo de desarrollo extractivo a gran escala impulsado principalmente por corporaciones multinacionales. Esta apuesta por la extracción relegó, tanto en el discurso como en las políticas, las visiones de desarrollo basadas en la industrialización y planificación estatal –presentes en el debate durante décadas anteriores– y, además, generó la expansión de la frontera extractiva. En un modelo extractivo, los territorios ricos en recursos adquieren una importancia económica y política crucial, pues es de ellos –y no de las zonas industriales o ciudades– de donde proviene la riqueza; asimismo, las poblaciones de dichos territorios juegan un papel fundamental en hacer viable la extracción.

---

locales con el modelo de desarrollo impulsado por el Estado. Véase <https://larepublica.pe/elecciones/2021/04/26/elecciones-2021-pedro-castillo-gano-en-88-de-localidades-con-conflictos-mineros-pltc/>  
<https://rpp.pe/economia/economia/elecciones-2021-pedro-castillo-gano-en-las-principales-zonas-mineras-del-peru-noticia-1331483>

**2** Los territorios son construcciones sociales que cristalizan la manera en que las sociedades definen y se apropian de espacios sociales. Por ello, los territorios son definidos desde múltiples perspectivas como territorios nacionales, territorios donde discurre la vida, territorios culturales o proyectos políticos para el control territorial (Anderson, 1993; Lefebvre, 1991; Damonte, 2011; Dollfus, 1991). En este ensayo, nos referimos a los territorios político-administrativos establecidos por el Estado. Por ello, se entiende como territorios extractivos los distritos, provincias y regiones donde la actividad extractiva –en este caso minera– es importante.

Por ello, en el caso de la minería a gran escala, se buscó expandir la frontera extractiva como prioridad nacional, mientras que se intentó formalizar a la MAPE y circunscribir su radio de expansión en la Amazonía con el fin de mitigar su impacto ambiental. En el país, los territorios ricos en minerales se encuentran principalmente en zonas altoandinas y amazónicas cuyas poblaciones han sido históricamente marginadas. Esto implicó que el Gobierno necesitara implementar políticas de territorialización estatal y crear formas de gobernanza que, al tiempo de impulsar la extracción, generaran desarrollo local o al menos convinieran a las poblaciones locales de las bondades del desarrollo extractivo planteado. Luego de tres décadas, las evidencias nos muestran que los sucesivos Gobiernos no lograron los resultados esperados. Mientras los indicadores de desarrollo no muestran una correlación directa entre minería y desarrollo local (Zegarra et al., 2007; Barrantes et al., 2005; De Echave, 2005), en la mayoría de los territorios con extracción minera el descontento social es evidente, y se manifiesta en revocatoria de autoridades y conflictos recurrentes (Remy, 2013).

¿Qué ha fallado en las políticas estatales que buscaban gobernar los territorios extractivos? En términos generales, argumentamos que los



### **Gerardo Damonte**

El interés general de Gerardo es el análisis de la gobernanza local de recursos naturales, principalmente en torno a dos aspectos: la extracción y el cambio climático. En torno a este campo, enseña y conduce proyectos de investigación, tanto en el Perú como en otros países de la región. Es director y afiliado del Programa de Posgrado en Desarrollo Sostenible y Desigualdades Sociales en la Región Andina (TRANDES). Ha publicado diversos libros, además de artículos en revistas académicas revisadas por pares. Es profesor principal e investigador del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP, e investigador principal de GRADE en el área de Recursos Naturales, Industrias Extractivas y Conflictos Sociales.

Gerardo es Ph. D. en Antropología por Cornell University. Es bachiller y licenciado en Antropología por la PUCP.

problemas de gobernabilidad son causados por el mantenimiento de perspectivas centralistas y privatizadoras al momento de diseñar e implementar los marcos institucionales para el gobierno territorial en lugares con extracción. Asimismo, consideramos que esta problemática se relaciona tanto con la manera en que el Estado peruano ha buscado territorializar su presencia como con las formas de gobernanza territorial que han surgido durante la últimas décadas en los sitios con extracción.

La manera en que los Estados se territorializan establece los parámetros para la definición de políticas de gobierno territorial. Como señala Brenner (2004), las formas de territorialización estatal se enmarcan en procesos históricos de construcción de la estatalidad. La territorialización estatal puede seguir modelos centralistas o descentralizados. En los modelos centralistas, el Estado central establece las pautas de gobierno en el territorio o territorios nacionales del país. Varios autores han establecido los límites de los Estados centralizados para entender la diversidad social (Scott, 1998) y establecer su autoridad en los territorios más lejanos del centro de poder (Brenner, 2004; Boone, 2012). Para intentar superar estos problemas de autoridad y administración territorial, los Gobiernos históricamente han seguido distintas formas de descentralizarse. Por un lado, manteniendo una perspectiva centralista, han buscado establecer alianzas con élites locales o apoyarse en actores privados con presencia territorial, a fin de adquirir una presencia mediada por estos poderes territorializados (Boone, 2012; Ferguson, 2005). Por otro lado, han emprendido procesos de descentralización estatal, los cuales implican la transferencia de poder estatal –en términos de autoridad y funciones de gobierno– a gobiernos subnacionales. La descentralización estatal facilita el ajuste territorial del Estado mejorando su capacidad política y administrativa territorial (Brenner, 2004).

314

Cabe señalar que cualquiera que sea el modelo de territorialización estatal que se emprenda, se trata de proyectos políticos que buscan establecer o reproducir un orden político y económico favorable a los grupos que lo impulsan desde el Estado. Estos proyectos son generalmente contestados por sectores sociales y terminan siendo implementados de manera imperfecta (Harvey, 2005). Así, los problemas de gobernabilidad asociados a la ausencia o presencia precaria del Estado se pueden relacionar con lo que Boone (2012) llama *irregularidad por diseño*; es decir, con la manera en que se diseñan e implementan los proyectos de territorialización estatal que emprende el Estado en distintos momentos históricos. En el Perú, históricamente, este tipo de proyectos han mantenido por lo general una visión centralista, aunque desde hace algunas décadas el Estado, pero también sectores sociales, vienen impulsando políticas de

descentralización como la emprendida en la década de 1980 (Henríquez Ayín, 1990; Ballón et al., 2016; Viale et al., 2017).

Asimismo, el diseño e implementación de los proyectos de territorialización responde a los modelos de desarrollo que impulsan los Gobiernos. Los modelos de desarrollo con mayor injerencia estatal buscan reforzar su presencia burocrática en los distintos territorios, mientras que en aquellos con preponderancia del mercado, el sector privado y los incentivos de mercado cumplen un rol primordial en las políticas de territorialización estatal. En el país, sucesivos Gobiernos han impulsado proyectos de territorialización en los cuales la actuación del Estado es subsidiaria al desarrollo de las grandes empresas privadas. En particular en el sector extractivo, siguiendo lo que Arsel et al. (2016) llaman *el imperativo extractivo*, se ha buscado diseñar e implementar políticas sectoriales de gobierno territorial que buscan facilitar la extracción a gran escala (Viale et al., 2017; Damonte 2021a).

El diseño de los proyectos estatales de territorialización se cristaliza en políticas por medio de las cuales los Gobiernos establecen reglas y procedimientos para estructurar su gobierno territorial. Estas políticas pueden ser seguidas o enfrentar la resistencia parcial o total de los actores sociales en el territorio, lo cual prefigura distintas formas de gobernanza.<sup>3</sup> Es decir, en el contexto de la implementación de las políticas de gobierno surgen conflictos, negociaciones y arreglos institucionales entre las agencias estatales y los actores no estatales, que establecen las formas de gobernanza territorial entendida como el marco institucional en el cual se toman decisiones sobre los territorios y sus recursos (Budds e Hinojosa, 2012; Perreault, 2006). En este sentido, las formas de gobernanza incluyen a actores estatales y no estatales con poder de decisión sobre los territorios a partir de instituciones formales e informales (Farinós Dasí, 2008; Larson y Soto, 2008; Pahl-Wostl, 2009). En el presente ensayo, nos enfocamos en la revisión de políticas de gobierno sectoriales que buscan regular las actividades mineras en territorios

315

---

**3** El concepto de *gobernanza de los recursos* surge ante el hecho de que el Estado no gobierna los recursos naturales de manera aislada o exclusiva, sino que lo hace en interacción con actores no estatales como el sector privado y las organizaciones sociales (Carlsson, 2000; Perreault, 2006). Así, el Estado establece un marco institucional para el Gobierno, pero es la manera en que este marco se implementa en articulación con otros actores lo que define la gobernanza. En este sentido, se prefigura una red en la cual actores estatales y no estatales, así como instituciones formales e informales, confluyen generando distintas formas de gobernanza (Larson y Soto, 2008; Lemos y Agrawal, 2006). Para el presente ensayo, nos referimos a la gobernanza territorial; es decir, a las prácticas y procesos de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio (Farinós Dasí, 2008). En este caso, hablamos de las relaciones, la interacción y los intereses para la gobernanza en la extracción de minerales.

donde hay extracción. Con ello, buscamos comprender la lógica política subyacente detrás del diseño de dichas políticas, así como las consecuencias que ha traído consigo su implementación en términos de la gobernanza de los recursos naturales.

En particular, argumentamos que las políticas de gobierno en el sector minero presentan dos problemas. En primer lugar, no se han descentralizado efectivamente. El Gobierno central ha desconcentrado más que descentralizado funciones, con una política que va a contrapelo de los procesos de descentralización, lo que ha generado problemas de coordinación y disputas entre niveles del Estado. El Gobierno central ha establecido las reglas de juego por sobre los gobiernos regionales, cuya autoridad y capacidad técnica no ha sido fortalecida.

En segundo lugar, desde una perspectiva centralista, para establecer su presencia en territorios mineros el Gobierno central ha optado por políticas de descentralización mediada o privatización (Aretxaga, 2003; Ferguson, 2005; Krupa, 2010; Damonte, 2021b). En vez de transferir más funciones y fondos a los gobiernos subnacionales, el Gobierno central promueve la autorregulación empresarial y la privatización de funciones públicas, prefigurando lo que Krupa (2010) denomina un gobierno *by proxy*.

316

En el Perú, el sector privado no ha podido reemplazar al Estado, y el Estado no ha desarrollado políticas efectivas para establecer su presencia en territorios con extracción. En la minería a gran escala, esta política ha puesto a las corporaciones en el centro del conflicto, mientras que en la minería a pequeña escala –en la cual no existen grandes empresas– el Estado ha buscado, sin éxito, establecer su autoridad por medio de procesos de formalización de la MAPE (Cortés-McPherson, 2019; Damonte, 2016c y 2021a; Wieland, 2020; Valencia, 2014). Finalmente, las deficiencias en las políticas territoriales han generado formas híbridas de gobernanza de los recursos minerales, en las cuales distintos actores compiten por el control territorial (Boege y Franks, 2012; Damonte, 2021a).

## 1. Políticas en territorios con minería a gran escala

La institucionalidad estatal del sector extractivo creció significativamente durante las últimas décadas (Damonte, 2016b; Dargent et al., 2017). Las primeras reformas, en la década de 1990, estuvieron centradas en desarrollar la institucionalidad directamente para la atracción de inversiones como la creación de ProInversión y la repotenciación INGEMMET con el fin de mejorar el sistema de concesiones extractivas. Las reformas

vinculadas al tema ambiental comenzaron en este siglo, con la creación del MINAM y el desarrollo de una institucionalidad ambiental. La creación del OEFA y el SENACE son una muestra de este proceso (Paredes y Figueroa, en prensa) (tabla 1). Estas reformas fueron impulsadas principalmente por organismos multilaterales como el Banco Mundial (Lanegra, 2008; Castillo, 2015a). El desarrollo institucional en el ámbito social también fue tardío, además de reactivo y más acotado (Szablowski, 2007 y 2010). En un principio, el Gobierno decidió no desarrollar reglas y procedimientos sociales para regular el quehacer corporativo en localidades mineras, buscando impulsar formas de autorregulación empresarial y RSC. Los cambios institucionales, como el desarrollo de mecanismos participativos y la promulgación de la Ley de Consulta, fueron respuestas reactivas a la presión externa y conflictividad social interna más que medidas intrínsecas al modelo establecido (Bebbington, 2010, 2012 y 2013). Estos desarrollos institucionales presentan dos características.

En primer lugar, el desarrollo institucional en el sector minero a gran escala siguió un patrón centralista, en el cual se optó por el mantenimiento de oficinas centrales y la desconcentración de organismos estatales; es decir, la apertura de oficinas desconcentradas en provincias, como sucursales de las oficinas centralizadas en Lima, con funciones de ejecución, mas no de toma de decisiones. Como vemos en la tabla 1, la mayor parte de los organismos estatales vinculados al sector concentra sus actividades en la ciudad de Lima. Estas son, en su mayoría, instituciones relacionadas con la fiscalización y supervisión de asuntos mineros mediante oficinas dependientes del MINEM. Asimismo, el SENACE y la Dirección de Consulta Previa, cuyas funciones son de certificación ambiental y social, respectivamente, se encuentran integradas en los ministerios correspondientes (Ambiente y Cultura) en la capital. Por otra parte, instituciones como OSINERGMIN, OEFA e INGEMMET, con funciones más dirigidas al campo –identificación de infracciones, y administración y actualización de catastro minero–, cuentan con presencia en las regiones. También se observa el alto nivel de desconcentración de la Defensoría del Pueblo como ente encargado de la gestión de la conflictividad, con una presencia generalizada en todas las regiones y múltiples módulos de atención en provincias.

Como he señalado en otros trabajos, la naturaleza de los cambios nos muestra la voluntad de los sucesivos Gobiernos por mantener una institucionalidad fuertemente centralizada en el sector extractivo a gran escala, a pesar de desarrollarse, paradójicamente, en el marco de un proceso estatal de descentralización (Damonte, 2021b). Esto no es algo



**Tabla 1****Organismos estatales centralizados y descentralizados**

<b>Oficinas centralizadas</b>		<b>Oficinas descentralizadas</b>
Dirección General de Minería (MINEM)	OSINERGMIN	24 oficinas regionales, 16 oficinas descentralizadas, 4 oficinas delegadas (descontinuado: funciones tercerizadas a empresas)
Consejo de Minería (MINEM)	INGEMMET	9 oficinas descentralizadas
Dirección de Fiscalización Minera (MINEM)	SUNAT	13 intendencias regionales 8 oficinas zonales, centros de atención en las 24 regiones
Dirección de Asuntos Ambientales (MINEM)	Proinversión	2 oficinas macrorregionales (norte y sur, descentralizadas), 5 módulos de atención regionales
SENACE (MINAM)	OEFA	29 oficinas descentralizadas en todas las regiones
Dirección de Consulta Previa (MINCUL) ONDS	Defensoría del Pueblo	24 oficinas defensoriales regionales, 10 módulos de atención provinciales

318

Fuente: Damonte (2021b).

nuevo en la región. En países vecinos, los Gobiernos centrales buscaron frenar o revertir procesos de descentralización con el fin de mantener el control sobre el desarrollo extractivo a gran escala en el contexto del *boom*. En el Perú, donde se reimpulsó la descentralización en medio del *boom*, se optó por no descentralizar este sector.

Un ejemplo de esta dinámica en la cual el poder de decisión se mantiene centralizado lo tenemos en el acceso a la renta extractiva, que ha sido y es una de las principales demandas de los gobiernos regionales. Existe una distribución territorial de una parte de las rentas mineras, en el caso minero vía el canon. El canon minero es un fondo compuesto por el 50% del impuesto a la renta que, de acuerdo con la legislación actual, cada compañía minera en operación en el país debe pagar al Estado. El canon se distribuye territorialmente según reglas establecidas por ley, privilegiando las localidades productoras de minerales.<sup>4</sup>

**4** El monto que se debe distribuir cada año para cada unidad territorial se calcula de acuerdo con el impuesto aportado por las empresas mineras localizadas en dicha unidad territorial de la siguiente manera: el gobierno regional de la jurisdicción en la que se ubica la mina recibe 25%; el gobierno local de la jurisdicción regional, 40%; el gobierno local y provincial de la provincia, 25%; y el gobierno local del distrito, 10%.

Sin embargo, el Gobierno central diseñó un marco legal en el que se pueden aplicar filtros técnicos y mantener un control central sobre las transferencias de fondos. En este marco, los gobiernos regionales y municipales muestran a menudo grandes problemas para dotar a sus propuestas del nivel técnico requerido, lo que dilata el proceso de transferencia de recursos. Los requerimientos y disputas políticas por acceder a los fondos del canon se han convertido en una fuente constante de tensión y conflictos, tanto entre el Gobierno central y los gobiernos subnacionales como al interior de los propios gobiernos subnacionales, lo que ejemplifica la existencia de tensiones y agendas políticas diversas en los distintos sectores estatales. Como resultado, la Ley del Canon ha variado varias veces, aunque manteniendo el control centralizado (Ballón et al., 2016; Viale et al., 2017; Arellano-Yanguas, 2011).

En segundo lugar, en el contexto del *boom* extractivo y desarrollo institucional en el sector extractivo, los Gobiernos nacionales impulsaron procesos de territorialización delegada o privatización; es decir, dejaron de lado la regulación de espacios de gobierno –en particular en el tema social– e incentivaron a las corporaciones a que asumieran funciones de gestión vinculadas al desarrollo local en el marco institucional de los principios que rigen la RSC. La idea subyacente a esta política fue que las corporaciones mineras se constituyeran en aliadas del Estado central en las zonas de extracción y que las prácticas corporativas sirvieran de modelo que se debe seguir para mejorar la institucionalidad pública local, para así lograr una mayor presencia estatal de la mano de la institucionalidad privada (Castillo, 2015a).

En este marco, las corporaciones mineras buscaron desarrollar su institucionalidad para la regulación socioambiental y como mecanismos de monitoreo hídrico o procesos de reubicación involuntaria (Himley, 2014; Damonte, 2008; Gil, 2009; Helfgott, 2013; Damonte y Glave, 2019). Las principales corporaciones fueron generando y desarrollando nuevas áreas y unidades de gestión social, como las áreas de relaciones comunitarias y de desarrollo comunitario (Damonte, 2008; Salas, 2008). Se trató de un proceso de aprendizaje de prueba y error, en el que las empresas comenzaron a asumir responsabilidades, generalmente asociadas a la labor estatal, de manera autorregulada; es decir, sin guía ni supervisión estatal (Pascó-Font et al., 2001; Damonte 2016a). Por ejemplo, las empresas asumieron un rol rector en el establecimiento de espacios de intervención pública-privada y mecanismos de participación ciudadana, así como en la gestión de fondos privados e inclusive algunos públicos para el desarrollo local.

Por un lado, las políticas de gobierno establecen que las empresas mineras son quienes delimitan las áreas de influencia de los proyectos, las cuales estructuran los espacios privilegiados de intervención pública y privada, así como lideran espacios participativos para la aprobación y el desarrollo del proyecto. En la elaboración de los EIA, las empresas establecen las áreas de influencia del proyecto: las de “influencia directa”, que típicamente definen el territorio donde las operaciones generarán mayor impacto ambiental y social; y las de “influencia indirecta”, conformadas por las comunidades circundantes del área de influencia directa, incluyendo los centros urbanos más cercanos.

Asimismo, el Gobierno central ha impulsado la inclusión de evaluaciones sociales y mecanismos de participación ciudadana como parte sustancial de los EIA, lo que constituye el mayor avance en legislación social en el sector; estos mecanismos incluyen el mandato de realizar audiencias públicas para la aprobación de los EIA (Castillo y Ávila, 2009; Rabi et al., 2020). En la legislación vigente, la elaboración y aprobación local de los EIA mediante audiencias públicas –en las que se especifican las áreas de impacto, los impactos socioambientales previstos, así como los mecanismos de mitigación– es responsabilidad de las empresas, que generalmente tercerizan la ejecución de estas actividades en consultoras privadas. El Estado central (SENACE) se reserva la revisión y aprobación de los EIA, y aunque casi la totalidad de estos han sido aprobados, en muchos territorios extractivos no han logrado legitimidad local.

320

Las comunidades locales y organizaciones de la sociedad civil argumentan que las audiencias públicas se han convertido más en reuniones protocolares que en un espacio de efectiva participación. Aducen que las empresas manejan los tiempos y formatos de las audiencias con el fin de evitar la participación real de los grupos críticos a su presencia. Por otro lado, el contenido extremadamente técnico y extenso de los EIA es difícilmente inteligible para una audiencia no especializada (Jaskoski, 2014). Ante la poca legitimidad de las audiencias públicas, las poblaciones locales organizan protestas y, a veces, consultas vecinales que, sin embargo, no son reconocidas por el Gobierno central (Paredes y De la Puente, 2014; Paredes, 2016).

Algo similar ocurre con iniciativas corporativas de manejo ambiental participativo como los monitoreos hídricos participativos, que no solo han sido criticados, sino también replicados desde organizaciones de la sociedad civil con la aparición de monitoreos hídricos comunitarios, los cuales arrojan evidencia sobre la contaminación del agua generalmente distinta de la generada por la empresa (Ulloa et al., 2021). El descrédito

de estos y otros mecanismos de gestión territorial socioambiental liderados por las empresas se ha traducido en constantes conflictos y paralizaciones de proyectos que cuentan con EIA aprobados por el Estado central (De Echave, 2018).

La misma falta de legitimidad se observa en la implementación de políticas en las que existen vacíos legales, como los procesos de reubicación involuntaria. El Estado peruano no ha legislado sobre la manera en que se deben llevar a cabo las reubicaciones involuntarias. Por ello, las empresas generan sus propios marcos institucionales para concretar dichas reubicaciones, siguiendo de manera voluntaria y discrecional las políticas operacionales provistas por organismos internacionales como el Banco Mundial.<sup>5</sup> Como resultado, se trata de procesos autorregulados que producen resultados disímiles y que, en la mayoría de los casos, generan impactos negativos y descontento social (Szablowski, 2007, 2010; Damonte y Glave, 2019). Inclusive para la resolución de conflictos originados por estas políticas privatizadoras, el Gobierno central espera que las empresas busquen resolver las disputas directamente con la población antes de hacerse presente en espacios de negociación como las mesas de diálogo, que se multiplican en el país (Rabi et al., 2020).

Por otro lado, las compañías mineras han creado y gestionado fondos privados, así como intervenido en el manejo de fondos públicos para el desarrollo local en sus áreas de influencia. Para el manejo de fondos privados, las corporaciones han diseñado y ensayado distintos tipos de estructuras institucionales, como las fundaciones cuyo objetivo es planificar y ejecutar –ya sea en forma directa o “tercerizada”– programas de desarrollo (Damonte, 2008; Glave y Kuramoto, 2007). En todas estas formas institucionales para la asignación de fondos, el monto, los requisitos de asignación y las normas de ejecución dependen exclusivamente de los lineamientos corporativos. Dado que se trata de fondos privados, la información sobre cómo se ejecutan no es de dominio público. En este marco, las comunidades locales denuncian impactos ambientales en sus territorios y pugnan por ser incluidas en las áreas de influencia minera para acceder a fondos privados.

Con respecto a los fondos públicos, el caso más resaltante es el de los fideicomisos, que fueron establecidos en el sector minero como respuesta a las constantes protestas contra nuevos proyectos y al hecho de que los fondos del canon minero no se encuentran disponibles hasta que la mina esté operando y haya recuperado su inversión,

---

**5** Véase <https://www.worldbank.org/en/projects-operations/environmental-and-social-policies>

lo que puede llevar varios años. Se trata de fondos brindados por la empresa como adelanto de tributos al aparato público, que se depositan en bancos privados y solo pueden ser usados de acuerdo con reglas específicas establecidas al momento del depósito (Mendoza et al., 2008). El funcionamiento y las reglas de ejecución de los fideicomisos se establecieron según las regulaciones específicas para cada caso individual. En un principio, para supervisar el uso de estos fondos se conformaron comités administrativos presididos por autoridades públicas. Sin embargo, el sector público encontró, en el manejo de los fideicomisos, problemas administrativos que impidieron la adecuada ejecución de estos recursos. A partir de ello, el Estado realizó modificaciones en la regulación de los fideicomisos, que pasaron a llamarse “fondos sociales”, manejados directamente por los gobiernos locales en coordinación con las compañías mineras. Como afirman Mendoza et al. (2008, p. 55) la transformación de los fideicomisos y la creación de fondos sociales reflejan una retirada del Estado central en el cumplimiento de sus funciones y obligaciones públicas básicas. También reflejan la capacidad política de los gobiernos locales y empresas para hacerse del manejo de estos fondos.

322

Esta política de delegación o privatización de las funciones públicas no ha logrado los objetivos planteados. Se ha demostrado que la idea de que los actores privados pueden asumir funciones públicas de manera más eficiente es errada. Por el contrario, la delegación de funciones ha originado descontento social y ha colocado a las corporaciones en el centro de una espiral de conflictos socioambientales.

Finalmente, es importante señalar que el carácter centralista y privatizador de las políticas de territorialización estatal ha traído consigo tensiones políticas entre los organismos del Estado central y los gobiernos subnacionales. En la gran minería, los gobiernos subnacionales –muchas veces desde posiciones ideológicas y programáticas distintas de las del Gobierno central– ejercen un poder limitado en la decisión de políticas y regulación del desarrollo extractivo, así como un rol secundario en la administración de la renta extractiva. La respuesta política de los gobiernos subnacionales ha sido reclamar mayor autonomía en el manejo del canon y desmarcarse de la política del Estado central. Según la lógica imperante en este, los gobiernos subnacionales no tienen la capacidad política ni administrativa de liderar el desarrollo extractivo; por ello, el Estado ha preferido dejar que las corporaciones asuman funciones de gobierno territorial en vez de descentralizarse efectivamente.

## 2. Políticas en territorios con MAPE

La minería a pequeña escala no es una prioridad en el modelo extractivo peruano. Los sucesivos Gobiernos, en alianza con las élites económicas, han promovido la minería a gran escala como motor de desarrollo económico, mientras la MAPE es vista más como un problema pendiente de solucionar (Bebbington, 2010; Vila y Bebbington, 2020). Por ello, el MINEM no ha estado especialmente interesado en desarrollar el subsector ni destinar recursos para formalizarlo. Es más, la MAPE es el único subsector extractivo en el cual el Estado central ha transferido a las regiones funciones, aunque no capacidades técnicas ni presupuestos significativos para lidiar con la regulación de esta actividad. Este desinterés también se relaciona con que el Estado central recibe ingresos por el oro que es exportado por empresas formales, pese a que es extraído informal o ilegalmente (Damonte y Schorr, en prensa; Cortés-McPherson, 2020).

Sin embargo, aunque la minería a pequeña escala tiene poca importancia para la agenda de desarrollo, sus impactos ambientales ciertamente afectan las agendas conservacionistas nacionales e internacionales (Baraybar y Dargent, 2020). Por ello, el MINAM –cuya influencia política dentro del aparato estatal es limitada, pero que está aupado por la presión internacional para detener la destrucción ambiental en la Amazonía– es el sector del Gobierno central que ha dado impulso político a las normativas para regular la minería informal y erradicar la minería ilegal en ríos y área reservadas.

Ante esta situación, el Gobierno central ha visto en los procesos de formalización una oportunidad de acentuar su presencia y autoridad en territorios extractivos históricamente marginados. La formalización le permitiría regular la actividad si se diera la oportunidad de invitar a grandes empresas a desarrollar depósitos actualmente explotados de manera informal o ilegal por pequeños mineros. Pero como en varios territorios con presencia de MAPE no operan grandes empresas a las cuales delegar parte de las funciones estatales, el proceso de formalización se constituyó en un reto para el Gobierno central: se trata de una iniciativa que busca la territorialización del Estado sin mediaciones privadas posibles. En este sentido, el desarrollo de la formalización ha puesto en evidencia los problemas del Gobierno para impulsar políticas de territorialización desde el modelo centralista y privatizador en territorios de extracción minera en pequeña escala. A continuación, analizamos el proceso de formalización y las dificultades que ha afrontado para cumplir sus objetivos.

Antes del 2001, no existían reglas formales específicas que regularan la minería a pequeña escala en el Perú. Ese año, el Gobierno promulgó el Decreto Supremo 27651, reconociendo oficialmente por primera vez la minería artesanal e incorporándola en la Ley General de Minería. La Ley define a los mineros artesanales como individuos o grupos que trabajan para ganarse la vida mediante la minería de forma manual o utilizando equipos rudimentarios. En este marco formal, para poder acceder a los depósitos de mineral, los mineros deben obtener un número de identificación fiscal y una concesión minera o un contrato minero con el propietario de la concesión, así como un certificado de ser minero artesanal. Sobre la base de este marco general, el Estado comenzó a desarrollar regulaciones para fomentar la formalización y prevenir la expansión de la minería artesanal informal. En el 2005, el Gobierno aprobó la Ley de Medio Ambiente, que define los lineamientos para la gestión ambiental, el uso sostenible de los recursos naturales, y la planificación y zonificación territorial.

324

A pesar de estas nuevas regulaciones, en el 2010 nuevos grupos de mineros expandieron sus actividades en las zonas de amortiguamiento de áreas protegidas. Por ejemplo, algunos grupos invadieron La Pampa, ubicada en la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata, Madre de Dios. Ese año se aprobó el Decreto de Emergencia 012-2010, que declara la legislación minera en Madre de Dios como un tema de emergencia nacional y establece zonas de exclusión minera para restringir territorialmente la actividad a un espacio conocido como el corredor minero (Pachas, 2011a). Sin embargo, las actividades mineras continuaron expandiéndose en áreas prohibidas de Madre de Dios y otras regiones, impulsadas por el aumento del precio del oro en el mercado global. La devastación ambiental resultante especialmente en la región amazónica, junto con la presión de la comunidad internacional, obligaron al Gobierno a revisar la política de MAPE existente en el Perú (Cortés-McPherson, 2019). En el 2011, el Gobierno lanzó una nueva estrategia que pretendía, por un lado, erradicar la minería ilegal y, por otro, formalizar la minería informal.

En febrero del 2011 entró en vigencia la Ley 1100, luego de la cual todas las actividades mineras no autorizadas por el Estado se volvieron, efectivamente, ilegales. La minería ilegal abarca las actividades informales que operan en áreas ambientalmente sensibles: parques nacionales, riberas de ríos, cuencas hidrográficas o sitios arqueológicos. Se tipificó como delito la minería ilegal y el suministro de capital, maquinaria y materias primas. La minería informal, por el contrario, se refiere a las actividades mineras informales que no operan en áreas ambientalmente sensibles (Wieland, 2020). En el mismo año, el MINEM, mediante el

Decreto Supremo 013-2011, aprobó el Plan Nacional de Formalización de la Minería Artesanal. A partir de ese momento, el Estado comenzó a implementar una estrategia doble para regular la actividad: promover la formalización de la minería informal y erradicar la minería ilegal.

En el 2016, el nuevo Gobierno peruano ratificó la estrategia de formalización del 2011, y en el 2017 extendió el plazo para la formalización hasta el 2020. En el 2019, relajó los requisitos ambientales al solicitar EIA menos detalladas, y estableció una ventanilla única para agilizar el proceso de obtención de permisos de MAPE. Sin embargo, estas medidas no propiciaron los procesos de formalización. En octubre del 2019, el presidente Vizcarra otorgó una prórroga adicional al plazo de formalización hasta diciembre del 2021, lo que generó importantes críticas de organizaciones de la sociedad civil. Con el inicio de la pandemia de COVID-19 en el 2020, el Gobierno suspendió oficialmente todas las actividades de formalización (Vila y Bebbington, 2020).

En cuanto a las campañas punitivas contra la minería ilegal, se estableció que la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, rama de la Armada del Perú, desmantelara y destruyera maquinaria no autorizada en zonas de exclusión minera. El MINAM instó a la Marina a lanzar una campaña punitiva contra los mineros ilegales en Madre de Dios. En consecuencia, durante los primeros años del programa, se realizó una serie de espectaculares redadas militares para destruir los campamentos ilegales y desalojar a los mineros. En los años siguientes continuaron las campañas punitivas, aunque en menor grado, y en el 2019 el Gobierno central decidió desplegar tropas militares en La Pampa, en un intento por erradicar la minería ilegal asentada ahí. A pesar de la suspensión oficial del programa de formalización en el 2020, la presencia militar en La Pampa ha continuado (Vila y Bebbington, 2020).

Hoy en día existe un consenso generalizado acerca de que el plan estatal de formalización no ha cumplido sus objetivos. De hecho, muy pocos mineros y operaciones mineras pueden considerarse completamente formales, mientras que la minería informal e ilegal continúa expandiéndose hacia áreas prohibidas. Sin embargo, los intentos de regulación del Gobierno han logrado un impacto significativo en la forma en que los grupos mineros interactúan con el poder estatal. Los mineros no solo han evitado la formalización y la erradicación, sino también se han involucrado directamente con diferentes agencias estatales al oponerse, desafiar y negociar las medidas que estas tomaban y, de esta manera, han influido de manera efectiva en el proceso de formalización en sí mismo (Cortés-McPherson, 2019; Damonte, 2018).



Asimismo, las políticas de formalización del Estado a veces enfrentan resistencia política y otras son seguidas estratégicamente, lo que ha llevado a procesos de hibridación institucional (Damonte, 2021a). La mayoría de las reglas que actualmente gobiernan la extracción minera en pequeña escala no son ni completamente formales ni informales, sino híbridos. Los límites institucionales que separan las actividades formales de las informales –e incluso ilegales– son difusos y dinámicos, y se modifican según las prácticas de los mineros locales y los cambios de las políticas estatales. La dirección de este proceso de hibridación institucional hacia la formalidad, la informalidad o la ilegalidad también es incierta, ya que depende tanto de la capacidad política de los mineros para negociar la presencia y las acciones del Estado como del poder o interés de este para hacer cumplir la formalización o negociar. Como resultado de la pandemia de COVID 19, la presencia no militar del Estado ha retrocedido, por lo que se espera un movimiento hacia una mayor informalidad.

326

¿Cuáles son las razones que explican el poco éxito del programa de formalización de la MAPE en el país? Varios estudios identifican al menos tres. La primera es la falta de consenso entre las élites políticas nacionales para desarrollar la MAPE (Vila y Bebbington, 2020; Damonte, 2021a; Baraybar y Dargent, 2020). Como resultado, el programa de formalización se ha visto afectado por la insuficiencia de recursos humanos y financieros. Asimismo, la coordinación entre el MINEM y el MINAM, principales ministerios involucrados en el proceso, ha sido débil, puesto que no comparten la misma visión acerca de la MAPE. Mientras el MINEM busca formalizar la producción en la escala actual, el sector ambiental considera que es necesario erradicar la actividad de áreas ambientalmente sensibles. Esto ha traído consigo no solo tensiones políticas, sino problemas de coordinación y funcionamiento entre sectores, como la superposición de concesiones mineras con zonas de amortiguamiento de áreas protegidas (Cano Roncagliolo, 2020).

La segunda razón es el manejo centralista del programa de formalización. A pesar de que las funciones reguladoras de la MAPE han sido descentralizadas, el Gobierno central no ha dotado a los gobiernos regionales del presupuesto, el personal, la capacidad técnica y la autoridad política para implementar la formalización (Mosquera, 2006; Mosquera et al., 2009; Pachas, 2011b). Es más, son el MINEM y el MINAM los que han liderado el proceso, esperando que los gobiernos regionales sirvan solamente como implementadores de sus directrices. Por ejemplo, el Gobierno central ha creado un sistema complejo de registro y reporte de datos –sobre compras de explosivos y materias primas, así como transacciones y exportaciones de minerales–, pero acusa a los gobiernos

locales de haber recogido la data de manera deficiente, por lo que las bases de datos no pueden ser utilizadas para la toma de decisiones. Esta situación de asimetría de poder ha generado tensiones entre niveles del Estado y, en algunos casos, un apoyo abierto de las autoridades regionales a los mineros que critican el proceso de formalización, como en Madre de Dios (Damonte, 2018).

En tercer lugar, varios estudios muestran que el plan de formalización presenta varias fallas de concepción que dificultan su puesta en práctica (Pachas, 2011a; Dargent y Urteaga, 2016; Kuramoto, 2001). Por ejemplo, el programa se centra en regular la producción de oro, no en el comercio de este metal. Los productores informales, con acceso limitado a la burocracia estatal central o recursos insuficientes para cumplir los requisitos de formalización, son el objetivo principal de la política de formalización; sin embargo, los expertos sugieren que, en lugar de centrar la atención en ellos, se debería abordar el comercio del oro, desplazando así la carga regulatoria de los jugadores más débiles hacia los más fuertes (Wieland, 2020). Además, el modelo regulatorio no está en sintonía con la diversidad de prácticas locales; se basa en marcos y regulaciones desarrollados para la minería a gran escala y la MAPE andina, pero no toma en cuenta las particularidades socioambientales de, por ejemplo, la región amazónica. Asimismo, el plan de formalización no considera a las comunidades indígenas: varias se han involucrado históricamente en actividades de MAPE en sus territorios y, en el contexto de la fiebre del oro, han decidido escalar la extracción de este metal (Sara et al., 2005). El Estado reconoce a las comunidades indígenas y les ha otorgado derechos de tierras comunes para una parte de los territorios que reclaman; sin embargo, el plan no contiene ninguna especificación sobre la regulación de las actividades mineras en tierras indígenas reconocidas (Damonte, 2021a).

327

Estos problemas de elaboración e implementación nos muestran las dificultades que enfrenta el Estado, en el modelo actual, para aproximarse al gobierno de territorios extractivos sin la presencia de grandes transnacionales a quienes delegar funciones. Los sucesivos Gobiernos no han aprovechado la oportunidad que significó el *boom* extractivo para cimentar su presencia, sus capacidades y su autoridad territorial por medio de procesos efectivos de territorialización estatal en zonas con extracción minera.

### 3. Reflexiones finales

En el presente ensayo, hemos analizado las perspectivas centralistas y privatizadoras que, en nuestra opinión, han generado los problemas de gobernabilidad que afronta el Estado peruano en territorios con actividad minera en la actualidad. En este acápite final, reflexionamos sobre las causas que explican estas fallas, los problemas que han acarreado, y los posibles cambios en la política de Gobierno que podrían abrir oportunidades para mejorar la territorialización estatal.

Tanto la característica centralista del sector como la privatización de funciones públicas para que sean asumidas por corporaciones privadas pueden relacionarse con lo que la literatura de ciencia política define como un comportamiento “rentista” y la existencia de “miopía” política (Karl, 1999 y 2007). El comportamiento rentista se manifiesta en las políticas que buscan maximizar rentas en el corto plazo. En el caso peruano, los sucesivos Gobiernos centrales buscaron abrir los territorios a la inversión minera a gran escala sin enmarcarla en un proyecto de desarrollo territorial más integral. La centralización institucional –concebida para la rápida adopción de políticas que atraigan al gran capital–, así como la tardía, reactiva y deficiente adopción de marcos institucionales ambientales, y principalmente sociales, son ejemplos de ello. Los Gobiernos entendieron que la centralización del poder de decisión en el sector extractivo aceleraría las reformas priorizadas, evitando la participación y posible disenso de los gobiernos locales, más aún en el contexto de un país descentralizado políticamente, en el que coexisten distintas posiciones políticas en los sectores y niveles estatales. Asimismo, en la política sectorial nacional se consideró que las grandes corporaciones mineras podrían asumir funciones de gobernanza territorial mejor que el Estado. La miopía política radica en que no fueron capaces de prever los problemas que la política centralista y privatizadora traerían a largo plazo, como la enorme conflictividad que rodea a la gran minería y la informalidad en que se desarrolla la MAPE.

Las políticas privatizadoras tienen su origen en la adopción, durante la década de 1990, de un modelo de desarrollo en el cual el Estado solamente cumple un papel subsidiario. En este marco, los sucesivos Gobiernos nacionales consideraron que las corporaciones mineras podían asumir funciones de regulación socioambiental de manera más efectiva que los institucionalmente débiles gobiernos subnacionales. Como señalan Ribot et al. (2006), las políticas privatizadoras pueden ser utilizadas como mecanismos para evitar descentralizar efectivamente ciertas funciones estatales, por ejemplo, los espacios de participación y toma

de decisiones acerca de la extracción de recursos. Ante la necesidad de controlar los lejanos territorios con riquezas minerales –fundamentales para el crecimiento económico en un modelo de desarrollo de base extractiva–, el Gobierno central prefirió generar espacios para el gobierno territorial corporativo minero, en vez de fortalecer la presencia institucional y la autoridad estatal, e hizo esto muchas veces en oposición a los gobiernos subnacionales. Así, existe una coherencia entre las políticas centralistas y privatizadoras impulsadas por el sector minero nacional que, en conjunto, buscan asegurar la implantación efectiva del modelo extractivo adoptado sin tener que negociar con los poderes locales.

Sin embargo, estas políticas han traído problemas de gobernabilidad. Por un lado, el Estado peruano, en su heterogeneidad, es incapaz de solucionar los recurrentes conflictos políticos y administrativos en territorios extractivos. Mediante sus políticas de desconcentración institucional, el Gobierno central difícilmente podrá gobernar territorios ubicados lejos del centro de poder y decisión. Por otra parte, los gobiernos subnacionales carecen de las funciones de regulación en la gran minería, así como de las capacidades técnicas y recursos para controlar las actividades mineras de cualquier escala. Finalmente, el sector privado no ha podido reemplazar al Estado en la gran minería y no es un actor importante en los territorios de desarrollo de la MAPE. Como resultado, se han generado escenarios de gobernanza contingente, en los cuales actores estatales y no estatales pugnan por hacer prevalecer sus intereses. La conflictividad e informalidad que define las formas de gobernanza de los recursos en territorios mineros son el resultado de la presencia institucional precaria del Estado en estos.

329

Por otro lado, el Estado central carga con problemas de legitimidad que le dificultan la implementación de políticas en territorios extractivos. En los territorios con minería a gran escala, el Gobierno –en particular el central– es percibido como un aliado y defensor de las corporaciones mineras, mientras que en los territorios de desarrollo de la MAPE las políticas del Gobierno central son vistas como ajenas a las realidades locales. Como resultado, el sector extractivo del Estado central se ve en la necesidad de negociar su presencia y autoridad con los gobiernos subnacionales y los poderes locales. Es más: en varios momentos, el Estado ha recurrido a la implantación de estados de emergencia y campañas militares para tratar de imponer por la fuerza una autoridad que le es esquiva en territorios extractivos. Esta forma de gobierno no hace más que acrecentar la crisis de legitimidad estatal. La imposición violenta termina exacerbando la conflictividad e informalidad presente en las formas locales de gobernanza de los recursos mineros.

¿Cómo mejorar esta situación? Más que ofrecer soluciones concretas, este ensayo nos muestra la necesidad de abrir la discusión sobre dos temas centrales, a fin de lograr una presencia más efectiva del Estado en territorios con extracción. Por un lado, es preciso debatir las políticas de descentralización, en particular en lo que concierne al sector minero. Consideramos que el Estado central debería descentralizar más funciones de gobierno y regulación de los gobiernos subnacionales que, a su vez, requieren ser fortalecidos técnica y políticamente. Además, el marco regulatorio ambiental puede ajustarse a un manejo territorial local, mientras que es necesario desarrollar más la institucionalidad regulatoria en términos sociales para que pueda ser implementada territorialmente.<sup>6</sup> Por ejemplo, se puede pensar en formas municipales de regulación ambiental con participación de las organizaciones locales. Sin embargo, para que esto sea efectivo es preciso diseñar nuevos marcos institucionales en los temas de regionalización y derechos territoriales indígenas, debate que excede el objetivo de este ensayo. Así, en una discusión más amplia se debe ponderar la adopción de otros modelos de descentralización y Estado desde los cuales se puedan establecer mayores autonomías regionales e indígenas.

330

Por otro lado, se requiere debatir la mejor manera de fortalecer la autoridad estatal tanto central como en sus niveles subnacionales. Con el objetivo de ganar legitimidad y abrir espacios para el desarrollo de instituciones estatales de gobierno territorial, el Estado tendría que asumir un rol activo en los territorios con extracción. Esto implicaría reforzar la relación política y la coordinación entre sus diferentes niveles, pero también dejar de depender del sector privado: la legitimidad estatal se refuerza en la preponderancia del interés público sobre el privado. En este punto, se abre nuevamente una discusión que va más allá del análisis sectorial del presente ensayo, y que nos lleva a repensar la relación entre el Estado y el sector privado en el país. En este sentido, intercambiar opiniones acerca de la manera en que el Estado no limite su actuación a un rol subsidiario se torna en un tema fundamental en el propósito de generar las condiciones necesarias para que el Gobierno, desde lo público, asuma un papel más protagónico en el control territorial. ●

---

6 En lo concerniente a la participación ciudadana, se puede revisar el texto de Rabi et al. (2020) donde se hacen un conjunto de recomendaciones a partir de un análisis comparado de los casos de Chile y el Perú.

## Referencias bibliográficas

Anderson, B. (1993). *Comunidades imaginadas: reflexiones sobre el origen y difusión del nacionalismo*. Fondo de Cultura Económica.

Arellano-Yanguas, J. (2011). Aggravating the resource curse: decentralization, mining and conflict in Peru. *Journal of Development Studies*, 47(4), 617-638.

Aretxaga, B. (2003). Maddening states. *Annual Review of Anthropology*, 32, 393-410.

Arsel, M., Hogenboom, B. y Pellegrini, L. (2016). The extractive imperative and the boom in environmental conflicts at the end of the progressive cycle in Latin America. *The Extractive Industries and Society*, 3(4), 877-879. doi:10.1016/j.exis.2016.10.013

Ballón, E., Viale, C., Monge, C., Patzy, F. y De la Puente, L. (2016). *La agenda de la sociedad civil frente a las industrias extractivas en América Latina*. NRGi.

Baraybar, V. y Dargent, E. (2020). State responses to the gold rush in the Andes (2004-2018): the politics of state action (and inaction). *Studies in Comparative International Development*, 55, 516-537. <https://doi.org/10.1007/s12116-020-09314-5>

Barrantes, R., Zárate, P. y Durand, A. (2005). "Te quiero, pero no": relaciones entre minería, desarrollo y poblaciones locales. IEP y Oxfam.

331

Bebbington, A. (Ed.) (2013). *Industrias extractivas, conflicto social y dinámicas institucionales en la región andina*. IEP.

Bebbington, A. (Ed.) (2012). *Social conflict, economic development and extractive industry: evidence from South America*. Routledge.

Bebbington, A. (2010). Extractive industries and stunted states: conflict, responsibility and institutional change in the Andes. En R. Raman y R. D. Lipschutz (Eds.). *Corporate Social Responsibility: Discourses, Practices and Perspectives* (pp. 97-115). Palgrave MacMillan.

Bebbington, A. (Ed.) (2007). *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales*. IEP y CEPES.

Bebbington, A. y Bury, J. (2010). Minería, instituciones y sostenibilidad: desencuentros y desafíos. *Anthropologica*, 28(28), 53-84.

Bebbington, A., Humphreys Bebbington, D., Bury, J., Ligan, J., Muñoz, J. P. y Scurrah, M. (2008). Mining and social movements: struggles over livelihood and rural territorial development in the Andes. *World Development*, 36(12), 2888-2905. doi:10.1016/j.worlddev.2007.11.016

Boege, V. y Franks, D. (2012). Reopening and developing mines in post-conflict settings: the challenge of company-community relations. En P. Lujala y S. A. Rustad (Eds.). *High-value natural resources and peacebuilding* (pp.87-120). Earthscan.

Boone, C. (2012). Territorial politics and the reach of the State: unevenness by design. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 623-641.

Brenner, N. (2004). *New state spaces urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford University Press.

Budds, J. e Hinojosa, L. (2012). Las industrias extractivas y los paisajes hídricos en transición en los países andinos: análisis de la gobernanza de recursos y formación de territorios en Perú. En E. Isch, R. Boelens y F. Peña (Eds.). *Agua, injusticia y conflictos* (pp. 45-62). CBC, IEP, PUCP y Justicia Hídrica.

Bury, J. (2005). Mining mountains: neoliberalism, land tenure, livelihoods, and the new Peruvian mining industry in Cajamarca. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 37(2), 221-239.

Bury, J. y Bebbington, A. (Eds.) (2013). *Subterranean struggles: new dynamics of mining, oil, and gas in Latin America*. University of Texas Press.

332

Cano Roncagliolo, A. (2020). The Large-Scale Mining (LSM) -informal Artisanal-Scale Mining (ASM) interface in Peru: exploring a key policy “bottleneck” through Qualitative Comparative Analysis (QCA) [Tesis de maestría]. The University of British Columbia, Vancouver.

Carlsson, L. (2000). Policy networks as collective action. *Policy Studies Journal*, 28(3), 502-520.

Castillo, G. (2015a). *Country-study Peru on accountability of the budgeting process with revenue from the extractive industries*. Societas.

Castillo, G. (2015b). *Transforming Andean space: local experiences of mining development in Peru* [Tesis de doctorado]. Universidad de Queensland.

Castillo, G. y Ávila, L. (2009). *La participación ciudadana en la minería peruana: concepciones, mecanismos y casos*. OXFAM Internacional.

Cortés-McPherson, D. (2020). Peru: curtailing smuggling, regionalization trade. En B. Verbrugge y S. Geenen (Eds.). *Global gold production touching ground. Expansion, informalization and technological innovation* (pp. 135-150). Palgrave Macmillan.

Cortés-McPherson, D. (2019). Expansion of small-scale gold mining in Madre de Dios: 'capital interests' and the emergence of a new elite of entrepreneurs in the Peruvian Amazon. *The Extractive Industries and Society*, 6(2), 381-389.

Damonte, G. (2021a). Limited state governance and institutional hybridization in alluvial ASM in Peru. *Resources Policy*, 72, 102-118.

Damonte, G. (2021b). La descentralización incierta: desconcentración, privatización y la persistencia de desigualdades territoriales en el sector extractivo peruano. En G. Damonte, B. Göbel, M. Paredes, B. Schorr y G. Castillo (Eds.). *Una oportunidad perdida: boom extractivo y cambios institucionales en el Perú* (pp. 27-60). PUCP.

Damonte, G. (2018). Mining formalization at the margins of the state: small-scale miners and state governance in the Peruvian Amazon. *Development and Change*, 49(5), 1314-1335.

Damonte, G. (2016a). Minería, Estado y comunidades: cambios institucionales del último ciclo de expansión extractiva en el Perú. Un balance de investigación. En GRADE, *Investigación para el desarrollo en el Perú: once balances* (pp. 403-444). GRADE.

Damonte, G. (2016b). *Política minera y conflicto en el Perú: el agotamiento de la política de autorregulación corporativa. Sociedad civil y política minera en América Latina*. Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Damonte, G. (2016c). The "Blind" State: government quest for formalization and conflict with small-scale miners in the Peruvian Amazon. *Antipode*, 48(4), 956-976.

Damonte, G. (2011). *Construyendo territorios: narrativas territoriales aymaras*. CLACSO, GRADE y Terra.

Damonte, G. (2008). Industrias extractivas, agricultura y uso de recursos naturales: el caso de la gran minería en el Perú. En R. Fort, A. Diez Hurtado y E. Ráez Luna (Eds.). *Perú, el problema agrario en debate* (pp. 19-77). SEPIA.

Damonte, G. y Glave, M. (2019). Reasentamiento involuntario: políticas y prácticas en los Andes. *Mundo Agrario*, 20(45), e123.

Damonte, G. y Glave, M. (2012). *Rent distribution and extractive industry conflict: the Latin American approach*. ELLA. Economic Development, Extractive Industries and Conflict Management. Policy Brief, 3.

Damonte, G. y Schorr, B. (en prensa). *Peruvian artisanal gold in the hybrid global chain: informality, illegality and inequality*.



Dargent, E., Orihuela, J. C., Paredes, M. y Ulfe, M. E. (Eds.) (2017). *Resource booms and institutional pathways: the case of the extractive industries in Peru*. Palgrave Macmillan.

Dargent, E. y Urteaga, M. (2016). Respuesta estatal por presiones externas: los determinantes del fortalecimiento estatal frente al boom del oro en el Perú (2004-2015). *Revista Ciencia Política*, 36(3), 655-677.

De Echave, J. (2018). *Diez años de minería en el Perú (2008-2017)*. CooperAcción.

De Echave, J. (2005). *Hacia una estimación de los efectos de la actividad minera en los índices de pobreza en el Perú*. CooperAcción.

De Echave, J., Diez, A., Huber, L., Revesz, B., Lanata, X. R. y Tanaka, M. (2009). *Minería y conflicto social*. IEP, CIPCA, CBC y CIES.

Dollfus, O. (1991). *Territorios andinos: reto y memoria*. IFEA.

Farinós Dasí, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46, 11-32.

Ferguson, J. (2005). Seeing like an oil company: space, security, and global capital in neo-liberal Africa. *American Anthropologist*, 107(3), 377-382.

334

Gil, V. (2009). *Aterrizaje minero: cultura, conflicto, negociaciones y lecciones para el desarrollo desde la minería en Áncash, Perú*. IEP.

Glave, M. y Kuramoto, J. (2007). La minería peruana: lo que sabemos y lo que aún nos falta por saber. En GRADE, *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú* (pp. 135-181). GRADE.

Glave, M. y Kuramoto, J. (2002). Minería, minerales y desarrollo sustentable en Perú. En Equipo MMSD América del Sur. *Minería, minerales y desarrollo sustentable en América del Sur* (pp. 529-591). CIIPMA, IDRC e IIED.

Gustafsson, M. T. (2018). *Private politics and peasant mobilization: mining in Peru*. Palgrave Mcmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-60756-6>

Gustafsson, M. T. y Scurrah, M. (2018). Unpacking the extractivist state: the role of weak state agencies in promoting institutional change in Peru. *The Extractive Industries and Society*, 6(1), 206-214. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2018.08.007>

Harvey, D. (2005). *The new imperialism*. Oxford University Press.

Helfgott, F. (2013). *Transformations in labor, land and community: mining and society in Pasco, Peru, 20th Century to the present* [Tesis de doctorado, Universidad de Michigan].

Henríquez Ayín, N. (1990). Descentralizando el centro y desarrollando la periferia. En *IV Seminario Nacional de las Regiones, País y Región: Democracia y Desarrollo "Alberto Flores Galindo"* (pp. 186-198). ANC.

Himley, M. (2014). Monitoring the impacts of extraction: science and participation in the governance of mining in Peru. *Environment and Planning*, 46(5), 1069-1087.

Jaskoski, M. (2014). Environmental licensing and conflict in Peru's mining sector: a path-dependent analysis. *World Development*, 64, 873-883. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.07.010>

Karl, T. (2007). Ensuring fairness: the case for a transparent fiscal social contract. En M. Humphreys, J. Sachs y J. E. Stiglitz (Eds). *Escaping the resource curse* (pp. 256-287). Columbia University Press.

Karl, T. (1999). The perils of the Petro-State: reflections on the paradox of plenty. *Journal of International Affairs*, 53(1), 31-48.

Krupa, C. (2010). State by proxy: privatized government in the Andes. *Comparative Studies in Society and History*, 52(2), 319-350.

Kuramoto, J. (2001). *La minería artesanal e informal en el Perú*. Mining, Minerals and Sustainable Development, 82. IIED y WBCSD.

335

Lanegra, I. (2008). *El (ausente) Estado ambiental*. UCCI.

Larson, A. y Soto, F. (2008). Decentralization of natural resource governance regimes. *Annual Review of Environment and Resources*, 33(1), 213-239.

Lefebvre, H. (1991). *The production of space*. Blackwell.

Lemos, M. C. y Agrawal, A. (2006). Environmental governance. *Annual Review of Environment and Resources*, 31(1), 297-325.

Mendoza, A., Francke, P. y Cruzado, E. (2008). *Análisis, críticas y recomendaciones para mejorar el funcionamiento de los fondos sociales/fideicomisos mineros*. Instituto de Gobierno y Desarrollo Humano.

Mosquera, C. (2006). *El desafío de la formalización en la minería artesanal y de pequeña escala. Análisis de las experiencias del Perú, el Ecuador, Colombia y Bolivia*. CooperAcción.

Mosquera, C., Chávez, M. L., Pachas, V. y Moschella, P. (2009). *Estudio diagnóstico de la actividad minera artesanal en Madre de Dios*. Fundación Conservación Internacional, Caritas y CooperAcción

Pachas, V. (2011a). *A propósito del Plan Nacional para la Formalización de la Minería Artesanal en el Perú*. CooperAcción.

Pachas, V. (2011b). *Historia de una incertidumbre: hábitat, conflicto y poder en la minería artesanal de oro de Perú*. Earth First SAC.

Pahl-Wostl, C. (2009). A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes. *Global Environmental Change*, 19(3), 354-365.

Paredes, M. (2016). The glocalization of mining conflict: cases from Peru. *The Extractive Industries and Society*, 3(4), 1046-1057. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2016.08.007>

Paredes, M. y De la Puente, L. (2014). Protestas y negociaciones socio-ambientales: el caso de las industrias extractivas. En G. Damonte y G. Villa (Eds.). *Agenda de investigación en temas socioambientales en el Perú: una aproximación desde las Ciencias Sociales* (pp. 75-106). CISEPA PUCP.

336

Paredes, M. y Figueroa, L. (en prensa). New institutions, old practices: the weakening of the new environmental control institutions in Peru. En G. Damonte y B. Schorr (Eds.). *Andean States and the resource curse: institutional change in extractive economies*.

Pascó-Font, A., Diez, A., Damonte, G., Fort, R. y Salas, G. (2001). Peru: learning by doing. En G. McMahon y F. Remy (Eds.). *Large mines and the community socioeconomic and environmental effects in Latin America, Canada and Spain* (pp. 143-197). Banco Mundial e IDRC.

Perreault, T. (2006). From the guerra del agua to the guerra del gas: resource governance, neoliberalism and popular protest in Bolivia. *Antipode*, 38(1), 150-172.

Rabi, V., Valenzuela, M., Damonte, G., Glave, M. y Heredia, O. (2020). *Hallazgos y recomendaciones para mejorar la calidad de la participación en territorios con minería a gran escala*. Espacio Público y GRADE.

Remy, M. I. (2013). Las revocatorias en el Perú: entre la participación masiva y la debilidad institucional. *Argumentos*, 1. <https://argumentos-historico.iep.org.pe/articulos/las-revocatorias-en-el-peru-entre-la-participacion-masiva-y-la-debilidad-institucional/>

Ribot, J. C., Agrawal, A. y Larson, A. M. (2006). Recentralizing while decentralizing: how national governments reappropriate forest resources. *World Development*, 34(1), 1864-1886. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2005.11.020>

Salas, G. (2008). *Dinámica social y minería: familias pastoras de puna y la presencia del proyecto Antamina (1997-2002)*. IEP.

Sara Sara, C., Bedos, E., Huamán, M., Manríquez, M. y Gutiérrez, E. (2005). *Explotación minera a pequeña escala en dos pueblos indígenas de la Amazonía peruana: los harakmbut de la comunidad nativa de Barranco Chico y los awajun de la comunidad nativa de tuyankuwas*. Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú.

Scott, J. (1998). *Seeing like a State: how certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University Press.

Szablowski, D. (2010). Re-empaquetando el CLPI: las conexiones globales y el debate sobre el consentimiento indígena para la extracción industrial de recursos. *Anthropologica*, 28(28), 217-238.

Szablowski, D. (2007). *Transnational law and local struggles: mining, communities and the World Bank*. Hart Publishing.

Ulloa, A., Godfrid, J., Damonte, G., Quiroga, C. y López, A. P. (2021). Monitoreos hídricos: conocimientos locales como defensa territorial y ambiental en Argentina, Perú y Colombia. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, XXV(69), 77-97. <http://doi.org/10.17141/iconos.69.2021.4489>

Valencia, L. (2014). *Madre de Dios: ¿podemos evitar la tragedia? Políticas de ordenamiento de la minería aurífera*. SPDA.

Viale, C., Monge, C., Ballón, E. y Molina, R. (2017). *Minería y marcos institucionales en la región andina. El súper ciclo y su legado, o las difíciles relaciones entre políticas de promoción de la inversión minero-hidrocarburífera y las reformas institucionales*. NRGi-GIZ.

Vila Benites, G. y Bebbington, A. (2020). Political settlements and the governance of COVID-19: mining, risk, and territorial control in Peru. *Journal of Latin American Geography*, 19(3), 215-223.

Wieland, P. (2020). Hernando de Soto, the lone prospector and the formalization of artisanal and small-scale mining: a case study from La Rinconada, Peru. *Environs, Environmental Law and Policy Journal*, Vol 43 (1) pp.1-66.

Zegarra, E., Orihuela, J. C. y Paredes, M. (2007). *Minería y economía de los hogares en la sierra peruana: impactos y espacios de conflicto*. Documento de Trabajo, 51. GRADE.