

Investigación para el desarrollo en el Perú

Once balances



INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO EN EL PERÚ

ONCE BALANCES

Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)

Av. Grau 915, Barranco, Lima 4, Perú

Apartado postal 18-0572, Lima 18

Teléfono: 247-9988

www.grade.org.pe



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

Esta publicación, y la investigación en la que se sostiene, se llevaron a cabo gracias a la subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá, en el marco de la Iniciativa Think Tank. Asimismo, la investigación recibió financiamiento complementario de la Fundación Ford.

Lima, diciembre del 2016

Impreso en el Perú

750 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.

Director de Investigación: Santiago Cueto

Asistente de edición: Diana Balcázar

Corrección de estilo: Rocío Moscoso

Diseño de carátula: Judith Venegas

Fotografías de carátula de niños: Sebastián Castañeda/Niños del Milenio

Diagramación: Amaurí Valls M.

Impresión: Impresiones y Ediciones Arteta E.I.R.L.

Cajamarca 239-C, Barranco, Lima, Perú. Teléfonos: 247-4305 / 265-5146

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2016-17172

ISBN: 978-9972-615-97-9

CENDOC / GRADE

GRADE

Investigación para el desarrollo en el Perú. Once balances. Lima: GRADE, 2016.

EDUCACIÓN, RENDIMIENTO ESCOLAR, PRIMERA INFANCIA, PROGRAMAS SOCIALES, VIOLENCIA DOMÉSTICA, DOCENTES, MINERÍA, MONTAÑAS, CAMBIOS CLIMÁTICOS, NORMAS SOCIALES, COMPORTAMIENTO, PERÚ

CONTENIDO

PRESENTACIÓN Y RECONOCIMIENTOS	9
<i>Miguel Jaramillo</i>	
PRÓLOGO	11
<i>Javier Escobal</i>	
ABREVIACIONES	19
1. EL CONTEXTO IMPORTA: REFLEXIONES ACERCA DE CÓMO LOS CONTEXTOS Y LA COMPOSICIÓN ESCOLAR AFECTAN EL RENDIMIENTO Y LA EXPERIENCIA EDUCATIVA DE LOS ESTUDIANTES	27
<i>María Balarín</i>	
2. INEQUIDADES EN LA EDUCACIÓN	55
<i>Santiago Cueto, Alejandra Miranda y María Cristina Vásquez</i>	
3. EL EFECTO DEL NIVEL SOCIOECONÓMICO EN EL RENDIMIENTO DE LOS ESTUDIANTES PERUANOS: UN BALANCE DE LOS ÚLTIMOS 15 AÑOS	109
<i>Juan León y Yessenia Collahua</i>	
4. ATENCIÓN Y EDUCACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA EN EL PERÚ: AVANCES Y RETOS PENDIENTES	163
<i>Gabriela Guerrero y Flavia Demarini</i>	
5. DIEZ AÑOS JUNTOS: UN BALANCE DE LA INVESTIGACIÓN DEL IMPACTO DEL PROGRAMA DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS DEL PERÚ SOBRE EL CAPITAL HUMANO	207
<i>Alan Sánchez y María Gracia Rodríguez</i>	
6. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LOS PROGRAMAS ALIMENTARIOS Y NUTRICIONALES: CAMBIOS Y RETOS DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA	251
<i>Lorena Alcázar</i>	
7. MAGNITUDES, DETERMINANTES Y CONSECUENCIAS DE LA VIOLENCIA INFANTIL EN LOS HOGARES: BALANCE DE INVESTIGACIÓN Y DE LAS INTERVENCIONES EXISTENTES	297
<i>Martín Benavides y Jimena Stuart</i>	

8. LA CARRERA DOCENTE EN EL PERÚ <i>Juan José Díaz y Hugo Ñopo</i>	353
9. MINERÍA, ESTADO Y COMUNIDADES: CAMBIOS INSTITUCIONALES EN EL ÚLTIMO CICLO DE EXPANSIÓN EXTRACTIVA EN EL PERÚ. UN BALANCE DE INVESTIGACIÓN <i>Gerardo Damonte</i>	403
10. CAMBIO GLOBAL, ALTA MONTAÑA Y ADAPTACIÓN: UNA APROXIMACIÓN SOCIAL Y GEOGRÁFICA <i>Manuel Glave y Karla Vergara</i>	445
11. INSTITUCIONES, NORMAS SOCIALES Y COMPORTAMIENTO <i>Miguel Jaramillo</i>	509
NOTAS SOBRE LOS AUTORES	557

CAPÍTULO 9

MINERÍA, ESTADO Y COMUNIDADES: CAMBIOS INSTITUCIONALES EN EL ÚLTIMO CICLO DE EXPANSIÓN EXTRACTIVA EN EL PERÚ. UN BALANCE DE INVESTIGACIÓN

Gerardo Damonte

Resumen

El último ciclo de expansión extractiva minera en el Perú ha estado caracterizado por un vertiginoso crecimiento de la minería y por la multiplicación de escenarios de conflicto, tanto por el control de la extracción de recursos como por la renta extractiva. ¿Cuáles han sido las principales transformaciones políticas e institucionales que este ciclo de expansión extractiva ha producido en el Perú? ¿De qué manera estas transformaciones pueden explicar la conflictividad existente? A partir de estas preguntas, este artículo realiza un balance de la literatura producida sobre el tema, con énfasis en los aportes realizados desde GRADE.

El texto ordena la revisión bibliográfica en cinco secciones: en la primera se reseñan los cambios en las institucionalidades formales vinculadas principalmente a las reformas estructurales del Estado y el ingreso al país de las grandes corporaciones multinacionales mineras. En la segunda se registran los cambios en las instituciones informales o híbridas, tanto en el nivel estatal como en el privado, en el contexto del desarrollo extractivo. En la tercera sección se compilan las investigaciones que buscan explicar los cambios institucionales: sus agentes y contextos. En la cuarta se recogen las investigaciones que analizan los cambios institucionales como causas de transformación social. Por último, a manera de conclusiones, se presentan reflexiones finales vinculadas.

Introducción

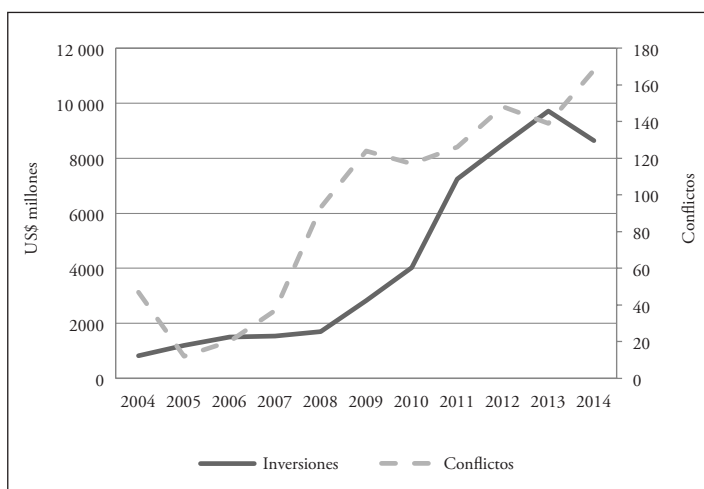
A principios de la década de 1990, comenzó en el Perú un nuevo ciclo de expansión minera que está llegando a su fin. Este ciclo se ha caracterizado por un vertiginoso crecimiento sectorial —liderado por la gran minería— y por la multiplicación de escenarios de conflicto, tanto por el control de los recursos como por la renta extractiva. En este contexto, se ha producido una abundante literatura que, desde distintos planteamientos, ha analizado los efectos político-institucionales producidos por este ciclo de expansión extractiva. El presente artículo busca hacer un balance de la investigación en este tema, con énfasis en los aportes ofrecidos desde GRADE.

Para este trabajo, definimos *institución* como el conjunto de reglas y procedimientos persistentes que estructuran —aunque no determinan— las relaciones socioeconómicas y políticas, así como las interacciones entre las personas y grupos sociales que conforman una sociedad (Lefwich 2006). Las instituciones son reglas o convenciones que agrupan y coordinan prácticas sociales legitimadas socialmente (Douglas 1986), las cuales pueden clasificarse como formales o informales. Las primeras se entienden en términos de reglas formadas, transmitidas y reproducidas mediante canales ampliamente reconocidos como oficiales, mientras que las segundas se originan y reproducen en ámbitos no oficiales (Helmke y Levitsky 2003). Sin embargo, en algunos casos los actores pueden combinar prácticas institucionales formales e informales, por lo que se podría pensar en un continuo institucional en el cual los actores escogen un curso de acción mediante la combinación de los recursos normativos y de los consuetudinarios, morales o tradicionales (Sindzingre 2004). Asimismo, las instituciones deben entenderse como reglas y procedimientos en constante ajuste y cambio a partir de contextos políticos y agentes de cambio específicos (Mahoney y Thelen 2010, Hall 2010). Nuestro balance se centra en los cambios institucionales que consideramos que se encuentran relacionados, directa o indirectamente, con el crecimiento del sector extractivo minero.

En relación con el alcance geográfico y temporal de nuestro trabajo, este se centra en la compilación de investigaciones sobre cambios institucionales realizadas en el marco del último ciclo de expansión minera a gran escala en el Perú. Definimos dicho ciclo de expansión a partir de dos variables asociadas: los precios internacionales de los minerales y la inversión minera en el Perú. Según estos criterios, el último ciclo de expansión extractiva minera en el Perú ha comenzado a mediados de la década de 1990 y ha terminado a mediados de la presente década; es decir, se habla de un lapso de alrededor de 20 años.

Es importante señalar que este ciclo extractivo ha coincidido, en términos político-económicos, con un periodo en el que los sucesivos Gobiernos han alcanzado cierto consenso en la decisión de impulsar el sector extractivo a gran escala —en particular el minero— desde un modelo de libre mercado o neoliberal. Asimismo, este ciclo ha estado caracterizado por la concentración de la inversión en el sector minero a gran escala y por la multiplicación de escenarios de conflictividad alrededor, principalmente, de los grandes proyectos mineros. Como vemos en el gráfico 1, pareciera haber una relación estrecha entre estos dos fenómenos a lo largo del ciclo de expansión.

Gráfico 1
Inversiones versus conflictos socioambientales 2004-2014



El flujo de la inversión minera y la multiplicación de conflictos son, justamente, dos temas importantes que, como veremos en el artículo, han generado un conjunto de cambios institucionales. Su crecimiento paralelo es solo un ejemplo de la estrecha relación que existe entre las variables económicas y políticas al momento de identificar y explicar los cambios institucionales.

En términos metodológicos, se han seguido tres pautas básicas para recopilar, ordenar y presentar las investigaciones. Para la recopilación, se han privilegiado las publicaciones en revistas indizadas y editoriales reconocidas sobre otro tipo de publicaciones académicas. La revisión se ha circunscrito a artículos académicos, por lo que ha excluido artículos periodísticos o de opinión. Asimismo, la revisión se ha circunscrito —con algunas excepciones— a estudios relacionados con el crecimiento de la gran minería en el Perú. Para ordenar y presentar los textos, se ha preferido seguir un orden por sectores, más que disciplinario o cronológico. Es decir, se presentan primero las referencias sobre cambios institucionales al interior del Estado, para luego abordar cambios en los distintos segmentos de la sociedad civil. Por ello, una misma investigación puede ser referida en distintas secciones del artículo, en la medida en que sus conclusiones aporten a la explicación de cambios en el sector analizado.

El presente texto está dividido en cinco secciones. En la primera se reseñan los cambios en las institucionalidades formales vinculadas principalmente a las reformas estructurales del Estado y el ingreso al país de las grandes corporaciones multinacionales mineras. En la segunda sección se reseñan los cambios en instituciones informales o híbridas en el contexto del desarrollo extractivo. En la tercera se compilan las investigaciones sobre los agentes y el contexto de los cambios institucionales reseñados. La cuarta sección presenta las investigaciones que analizan los cambios institucionales. Por último, se ofrecen reflexiones finales, a manera de conclusiones.

1. La nueva institucionalidad formal

La generación de una nueva institucionalidad está íntimamente ligada al modelo de desarrollo extractivo que ha seguido el país durante las últimas décadas. En este modelo, el Estado funciona como el regulador socioeconómico y ambiental de un desarrollo impulsado desde el sector privado y en el contexto de una economía abierta de libre mercado.

Reformas y nueva institucionalidad en el Estado

Con las reformas estructurales emprendidas por el Gobierno peruano en la década de 1990 se inició una reestructuración del Estado que busca generar una institucionalidad estatal más acorde con el modelo de desarrollo elegido. La construcción de esta nueva arquitectura estatal responde a modelos globales de Estado que eran hegemónicos en dicho periodo. En concordancia, se ha buscado establecer un conjunto de normas y procedimientos formales —es decir, nuevas instituciones formales por medio de la creación de nuevos organismos estatales (redefinición de funciones)— e implantar nuevos marcos legales (véase el cuadro 1). En particular, se buscó establecer o reforzar en el quehacer del Estado las institucionalidades que a continuación se describen.

En primer lugar, las reformas buscaron mejorar el ambiente de inversión extractiva en el Perú, para lo cual se establecieron reglas de inversión más claras, estables y favorables para el sector privado. Por ejemplo, se creó la Agencia para la Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSIÓN) adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que en el ámbito extractivo minero asumió la función de encontrar inversores para las operaciones mineras privatizadas y los nuevos proyectos mineros. Asimismo, se repotenció el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET), adscrito al Ministerio de Energía y Minas (MEM), con el fin de brindar mayor y mejor información al inversionista. Posteriormente, en el 2001, el INGEMMET absorbió al Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero. En lo que respecta a la supervisión de la inversión, se creó el Organismo Supervisor de

la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN), adscrito al MEM, que luego asume la función supervisora de las inversiones mineras y petroleras.

En segundo lugar, a través de los años el Estado ha desarrollado un conjunto de organismos estatales para la regulación ambiental de las inversiones, en particular extractivas. Se adoptaron instrumentos de regulación ambiental para proyectos extractivos como los EIA, que fueron evaluados y aprobados por la Dirección de Asuntos Ambientales adscrita al Ministerio de Energía y Minas (DAA-MINEM). Con la creación del MINAM se creó también el OEFA y luego el SENACE, que asume la evaluación y aprobación de los EIA. Asimismo, las funciones de regulación de la minería a pequeña escala se transfirieron a las Direcciones Regionales de Minería (DREM).

En tercer lugar, el Estado ha buscado generar una nueva normatividad, aunque de manera menos estructurada, en el plano social extractivo. En términos económicos, se ha buscado, a partir del canon minero, establecer reglas y procedimientos para la redistribución territorial de la renta minera, con el objetivo de fomentar e impulsar la inversión pública de manera descentralizada, en particular en los distritos, provincias y regiones productoras de minerales. El 50% del impuesto a la renta pagado por las empresas mineras va al fondo del canon, el cual se distribuye en porcentajes establecidos por ley. La inversión pública descentralizada con fondos del canon es supervisada por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

En términos político-sociales, las iniciativas institucionales del Estado han estado enfocadas en prevenir, gestionar o mitigar la significativa conflictividad social que el desarrollo minero ha causado, en particular en las localidades productoras. Varias entidades estatales, como la PCM, han constituido unidades especiales para la prevención y gestión de los conflictos llamados «socioambientales». Asimismo, varios órganos públicos, como la Defensoría del Pueblo, han participado en la labor de visibilizar la aparición y el desarrollo de conflictos socioambientales. Con la reciente aprobación de la Ley de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas —cuya Dirección se ha creado adscrita al también reciente Ministerio de Cultura— se ha buscado otro camino institucional para la prevención y resolución de conflictos; sin

Cuadro 1

Organismos estatales nuevos y repotenciados en el contexto del ciclo extractivo

Nombre	Funciones
<i>Ministerio de Energía y Minas (MEM)</i>	
Dirección General de Minería (funciones actuales desde el 2001)	Promoción, normalización y sanción de actividades mineras.
Consejo de Minería (funciones actuales desde el 2001)	Última instancia sancionadora y control de la jurisprudencia minera.
Dirección de Fiscalización Minera (funciones actuales desde el 2001)	Fiscalización del cumplimiento de los planes de exploración y explotación.
Dirección de Asuntos Ambientales (funciones actuales desde el 2001 y reformado en el 2012)	Evaluación y aprobación de los estudios de impacto ambiental (EIA).
OSINERGMIN (1997). Sus funciones de fiscalización ambiental fueron transferidas al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).	Identificación y sanción de infracciones a las normas operacionales y ambientales del sector minero.
INGEMMET (1978). En el 2007 absorbe al Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero.	Administrar, y actualizar el catastro minero. Otorgar concesiones mineras —salvo en el caso de la minería artesanal y la pequeña minería, que es responsabilidad de las direcciones regionales— y cobrar por el derecho a los titulares.
<i>Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)</i>	
Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) (1988)	Recaudación de impuestos. En el caso del sector, los impuestos a la renta y regalías.
Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSIÓN) (1997)	Licitaciones de proyectos de inversión, firma de convenios de estabilidad jurídica y administración de las carteras de proyectos de inversión minera.
<i>Ministerio del Ambiente (MINAM)</i>	
OEFA (2008). Desde el 2012, cabeza del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE)	Supervisión, fiscalización y sanción de la normativa ambiental.
SENACE (2012)	Aprobación de los EIA detallados (en el caso del sector minero, aquellos necesarios para la explotación de yacimientos).

Nombre	Funciones
<i>Ministerio de Cultura</i>	
Dirección de Consulta Previa (2010)	Elaboración y administración de la Base de Datos de Pueblos Indígenas, aprobación de los planes y organización de las consultas.
<i>Autónomo</i>	
Defensoría del Pueblo (1993)	Observación, documentación y protección de los derechos ciudadanos.
<i>Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)</i>	
Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) (2012)	Prevención y gestión de la conflictividad social, sobre todo de la relacionada con la materia socioambiental. Oficina reformada desde que se creó la Comisión Multisectorial de Conflictos Sociales (en el 2006) y la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales (en el 2010).

Fuentes: www.minam.gob.pe, www.mincul.gob.pe y www.minem.gob.pe

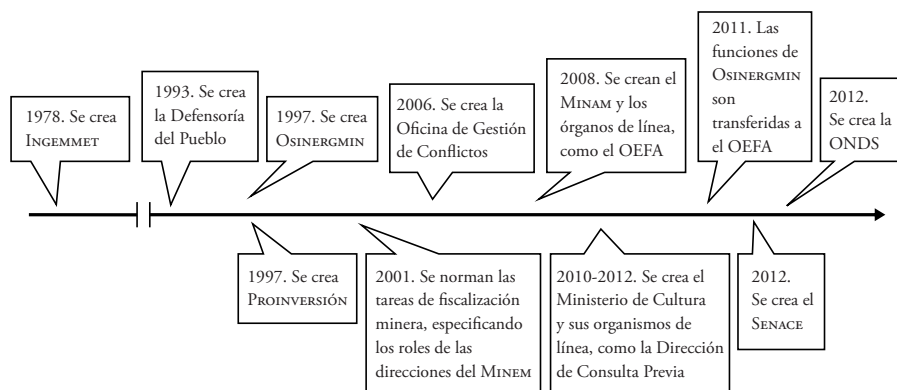
embargo, este todavía no ha mostrado efectividad, al menos en lo relacionado con los conflictos socioambientales.

En cuarto lugar, el Estado ha adoptado normas y procedimientos de acceso a la información con el objetivo de generar una mayor transparencia institucional. En varios ministerios y órganos públicos se han creado portales de transparencia donde se puede consultar información referida a los proyectos extractivos. Asimismo, con el impulso de iniciativas internacionales como la Iniciativa para la Transparencia de Recursos Extractivos (EITI por sus siglas en inglés), a la que el Gobierno peruano se encuentra adscrito, y el trabajo de organismos no gubernamentales como Propuesta Ciudadana o Revenue Watch, se ha logrado un mejor acceso ciudadano a la información pública, aunque dicha información continúe siendo limitada y poco estructurada.

En resumen, el Estado ha impulsado un conjunto de reformas en su arquitectura y normatividad, con el fin de establecer nuevas institucionalidades. Dichas reformas se han aplicado en momentos distintos y sin guardar necesariamente una coherencia interna. Como nos muestran el gráfico 2 y el cuadro 1, las reformas vinculadas a los temas ambientales

Gráfico 2

Línea de tiempo en la aparición o repotenciación de organismos del Estado



y sociales se desarrollaron con posterioridad a las vinculadas a la atracción de inversión privada, mientras las funciones de los organismos estatales no están necesariamente organizadas en una estructura claramente establecida. En el tema social, por ejemplo, la normatividad y organicidad del Estado es limitada, dispersa y aparentemente poco interconectada. Sin embargo, la cristalización de este impulso hacia una nueva institucionalidad debe ser entendida en relación con las nuevas prácticas y procedimientos que trajo, con la inversión, el sector extractivo dominante, es decir, las grandes corporaciones mineras.

Nueva institucionalidad en el sector privado minero

Las empresas mineras que pasan a dominar el sector extractivo llegan al Perú trayendo un conjunto de principios y prácticas novedosas, que se agrupan bajo el concepto de responsabilidad social corporativa (RSC) (Castillo 2015). Si bien el marco general de la RSC ha sido desarrollado en los ámbitos globales de la industria minera —por lo que su análisis excede las pautas

de este balance de investigación—, existen varios estudios que dan cuenta del desarrollo e implementación de la RSC en suelo peruano, en particular como mecanismo para lograr licencia y paz social en los sitios de extracción.

Los cambios pueden organizarse en tres grupos. En primer lugar, el desarrollo de las áreas de comunicación corporativa, con el fin de mejorar la imagen pública de la actividad minera. Las corporaciones mineras tomaron la iniciativa en establecer discursivamente, en las esferas públicas nacionales y regionales, las reglas y bondades del nuevo desarrollo minero a gran escala. El mensaje, que fue también adoptado como discurso oficial del Estado, fue el de «la nueva minería» o «minería responsable», para dar cuenta principalmente de las bondades de las prácticas ambientales y sociales de las grandes empresas (Castillo 2006, Damonte 2006).

En segundo lugar, varios estudios han descrito los cambios organizativos e institucionales que se han producido al interior de las empresas con el fin de mejorar sus áreas ambientales y principalmente sociales (Pascó Font y otros 2001, Salas 2008, Gil 2009, Damonte 2008). En estos estudios se aprecia de qué manera las empresas van generando y desarrollando nuevas áreas y unidades de gestión social, como las áreas de relaciones comunitarias y de desarrollo comunitario. Se trata de un proceso de aprendizaje de prueba y error en el que las empresas comienzan a asumir responsabilidades, generalmente asociadas a la labor estatal, de manera autorregulada, es decir, sin guía o supervisión estatal.

En este tema, los estudios de GRADE (Glave y Kuramoto 2007, Damonte 2008) muestran cómo las empresas han desarrollado y ensayado tres tipos de estructuras institucionales para lidiar con el tema del diseño e implementación de políticas sociales. El primero es el *modelo ejecutor*, en el que la empresa asume directamente la planificación y ejecución de los proyectos de desarrollo, los cuales son integrados —programática y administrativamente— al organigrama y mandato productivo de la empresa. El segundo es el *modelo delegado*, en el que la empresa contrata a instituciones privadas y estatales dedicadas al desarrollo, con el fin de asesorarse en la planificación y ejecutar los programas sociales. Por último, el *modelo*

fundación consiste en que la empresa crea una fundación cuyo objetivo es planificar y ejecutar —ya sea en forma directa o «tercerizada»— programas de desarrollo. Cabe señalar que estos modelos no son excluyentes, y varias compañías han ensayado más de uno u optado por esquemas mixtos.

2. Nueva institucionalidad informal o híbrida

La institucionalidad formal impulsada desde el Estado y las corporaciones mineras multinacionales no ha terminado de establecer los suficientes —o los más apropiados— canales institucionales para la estructuración del comportamiento de los actores sociales en los nuevos escenarios de desarrollo minero. En este contexto, ha surgido o se ha mantenido un conjunto de prácticas y procedimientos informales o híbridos —es decir, que integran prácticas formales e informales— que se han institucionalizado a escala local, regional y nacional.

En particular, se han producido cambios institucionales en las formas en que las compañías mineras se relacionan con las comunidades del entorno. En este punto, algunos autores han analizado la manera en que las corporaciones mineras desarrollan y utilizan instrumentos técnicos, basados en un conocimiento experto, como estrategia para conseguir una mayor aceptación y colaboración de las comunidades de su entorno. Los trabajos de Himley (2013, 2014) acerca del proyecto Pierina analizan el uso, por parte de la empresa, de mecanismos regulatorios y de conocimiento experto para desarrollar programas de empleo temporal, así como mecanismos participativos de monitoreo ambiental estructurados desde el saber técnico empresarial. De esta manera, la empresa aparentemente busca «hacer pasar» formas de empleo precario como mecanismo de progreso material de la localidad, y mantener control sobre la regulación ambiental desde un marco aparentemente participativo y transparente. En una línea similar de análisis, Velásquez (2012) estudia cómo, en el Ecuador, la empresa Lam Gold utiliza instrumentos de evaluación de la calidad del agua en las cabeceras de una

exploración minera para establecer, sin certificación pública, «verdades» acerca de la relación minería-medioambiente, y así consolidar la instalación de las operaciones como medioambientalmente sostenibles.

En lo que respecta al plano local, varios trabajos se han centrado en los cambios producidos en las formas de representación política de las organizaciones rurales más representativas de los Andes peruanos: la comunidad y la ronda campesina en contextos de desarrollo minero a gran escala. Estos estudios muestran de qué manera las interacciones directas y asimétricas entre las organizaciones campesinas y las grandes empresas mineras han obligado a las autoridades comunales o ronderiles a asumir nuevas funciones, como negociar con las empresas el alquiler o la venta de tierras, o distribuir el capital financiero recibido de la empresa por la venta o compensación por el uso de recursos. Al verse en la necesidad de representar los intereses campesinos, las organizaciones comunales y ronderiles al parecer han cambiado de manera informal, pero sobre la base de sus atribuciones formales, sus reglas y procedimientos. Como consecuencia, la estructura institucional de dichas organizaciones se ha visto forzada a asumir nuevos desafíos, que podrían terminar fortaleciendo o desestructurando su legitimidad política (Salas 2010, Kang 2012, Gil 2009, Scurrah 2008, Burneo y Chaparro 2010).

Finalmente, se constata que existe un vacío de investigación sobre el tema de instituciones híbridas. Por ejemplo, faltan estudios sobre organismos regionales de control que, sin embargo, no están previstos en la ley, como las oficinas regionales para la supervisión de operaciones mineras a gran escala —atribución que no se ha descentralizado formalmente—. Asimismo, no se cuenta con suficientes estudios sobre la constitución de comités de defensa o mesas de diálogo como prácticas políticas institucionalizadas en el contexto de conflictos mineros, los cuales, teniendo una base formal, se rigen por procedimientos informales y contextualizados.

3. Agentes y contextos del cambio institucional

El cambio institucional debe ser entendido a partir de contextos políticos específicos y agentes de cambio (Mahoney y Thelen 2010). En el Perú, las causas y los agentes que originan los cambios reseñados son varios y por lo general están interrelacionados. Varios trabajos ponen el énfasis en el contexto político ideológico como marco explicativo de los cambios institucionales estatales vinculados al crecimiento extractivo minero corporativo. Como afirma Strange (1996), en el contexto del modelo neoliberal, el Estado puede haber retrocedido en su intervención política y económica a favor del desarrollo privado corporativo, o puede haberse adaptado para que su presencia favorezca los intereses privados corporativos (Harvey 2005). En ambas líneas explicativas, los cambios institucionales en el Estado estarían impulsados por los sectores extractivos, con el fin de mejorar las condiciones para la inversión privada en el sector.

En este contexto político peruano de consenso ideológico entre el Estado —sucesivos Gobiernos— y los sectores privados, en el que además, como señala Thorp (2012), ha existido una persistente confusión histórica de los intereses públicos, el debate entre los autores se centra en el peso que se le asigna a cada tipo de actor social al momento de definir o influenciar los cambios institucionales en el Estado. Teniendo como premisa la débil institucionalidad al interior del Estado peruano, varios autores plantean la preeminencia de actores externos como agentes de cambio institucional (Lanegra 2008, Soria 2015, Szablowski 2007 y 2010).

Sobre los actores sociales externos más influyentes para el cambio institucional en el Estado se mencionan tres. En primer lugar, los organismos y las normativas internacionales son los actores globales dominantes, que en opinión de algunos autores, definen el cambio institucional en el Estado peruano. Por ejemplo, Soria (2015) considera que las reformas estructurales para atraer la inversión, en particular la minera, han sido pautadas desde el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En esta línea, Lanegra (2008)

argumenta que los cambios institucionales ambientales han sido motivados por tratados —como el de libre comercio— y necesidades financieras del Estado. Las necesidades del Estado lo llevan a acoger, de manera muchas veces acrítica, las directivas diseñadas por organismos internacionales como el BM y el FMI. Por su parte, Szablowski (2010) muestra, en su estudio sobre la Consulta Previa Libre e Informada (CPLI), cómo los organismos multilaterales —como el BM— «empaquetan» políticas, según sus intereses, para que sean adoptadas acríticamente por Gobiernos como el peruano.

En segundo lugar, las organizaciones de empresarios extractivos —como la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE), o directamente los representantes de las corporaciones o empresas mineras— aparecen como actores claves para entender la adopción, el impulso o la resistencia en la implementación de cambios institucionales al interior del Estado. Durand (2015) considera que el Estado ha sido «capturado» por sectores empresariales, en particular extractivos. La tecnocracia encargada de diseñar e implementar los cambios institucionales sigue los intereses privados que, en el contexto político actual, se confunden con los públicos. El autor opina que esta captura se logra gracias a la práctica de «puerta giratoria», por medio de la cual los técnicos del sector privado ingresan al sector público como expertos, para luego regresar a sus empresas.

Desde una perspectiva más abierta, la preeminencia política del sector privado sobre el público, así como la confusión entre los intereses privados y públicos en el quehacer del Estado, ha sido entendida más como una coincidencia de intereses a partir de un consenso político común. En este sentido, Urteaga (2013) y Damonte (2014) se refieren más bien a los mecanismos discursivos, técnicos y financieros por medio de los cuales los sectores privados han permeado la actuación del Estado. Desde esta perspectiva, los funcionarios públicos asumen que el conocimiento experto se encuentra en el sector privado corporativo, por los que muchas veces aceptan de manera acrítica sus planteamientos.

En tercer lugar, la capacidad política de influenciar para que se produzcan cambios institucionales en el Estado peruano no parece ser monopolio de

los sectores privados corporativos. La movilización campesina en conflictos socioambientales, así como el trabajo de las ONG, han influido en el cambio institucional. Varios textos dan cuenta del impacto que tienen los conflictos en la institucionalidad del Estado (De Echave y otros 2009, Panfichi y Coronel 2011). Por ejemplo, el trabajo de Bebbington y otros (2008) muestra que los procesos de protesta pueden propiciar cambios institucionales en la gobernanza política de la exploración de recursos naturales, sobre todo en el nivel de participación en la toma de decisiones. No obstante, los movimientos sociales no logran propiciar cambios en las instituciones económicas vinculadas al desarrollo de actividades productivas con gran capacidad de generar renta y distribución local. Asimismo, los trabajos de Damonte (2014) y Scurrah (2008) sostienen que existe una relación directa entre la magnitud del conflicto y su capacidad de influencia. Si bien la Defensoría del Pueblo reporta cada año cientos de conflictos vinculados al desarrollo minero, solo unos cuantos se convierten en emblemáticos, como el de Tambo Grande (Paredes 2006) o el de Conga (Zavaleta 2014), que terminaron impulsando cambios en el quehacer del Estado.

Por otro lado, también existen algunos trabajos que han puesto el énfasis en la creciente capacidad institucional del Estado y, por tanto, en su dinámica interna de cambio. Los estudios de Orihuela (2012, 2013), en los que se compara al Perú con Chile, afirman que, aunque tardíamente en comparación con el vecino del sur, el Estado peruano ha venido desarrollando su capacidad técnica. Los *think thanks* y otros centros profesionales han comenzado a influir en la política de los recursos naturales, creando algunos espacios de consenso técnico. En este caso, los cambios institucionales, aunque exógenos, producen desarrollos institucionales endógenos, como la constitución de una tecnocracia más independiente (Dargent 2014).

En resumen, se puede afirmar que los cambios institucionales al interior del Estado se han producido en un marco general neoliberal, con fuerte impulso por parte de actores exógenos al aparato estatal y procesos de aprendizaje endógenos. La arquitectura propuesta por los organismos multilaterales ha servido de guía para la creación de nuevos organismos del

Estado, y la implementación de nuevas prácticas y procedimientos que se han ido desarrollando internamente. Sin embargo, diversos actores locales, de acuerdo con sus intereses, han impulsado este marco global o se han resistido a él, lo que ha generado cuellos de botella y desigualdades al interior del aparato Estatal. Los sectores más influyentes —como el sector privado de gran minería— y los menos influyentes —como las organizaciones de base— han impulsado varias reformas y se han resistido a otras de acuerdo con los recursos políticos de los que disponen. El proceso de descentralización ha complejizado este escenario al extender una trama institucional estatal de por sí débil y crear nuevos espacios de confrontación de intereses políticos. Por ello, puede afirmarse que el Estado, como entidad, no se encuentra separado sino íntimamente ligado a la sociedad, esto es, a los sectores sociales y las fuerzas políticas. Como consecuencia, el aparato Estatal no es autónomo ni monolítico, sino que está sujeto a las desigualdades y presiones que la sociedad global, nacional y local le impone.

4. Análisis de los cambios institucionales

Los cambios en la arquitectura y las capacidades técnicas de ejecución del Estado van articulándose hasta prefigurar cambios institucionales significativos en el quehacer del Estado y su relación con la sociedad. Como señalan Skocpol y Pierson (2002), los cambios institucionales se hacen más evidentes cuando se observan de manera integrada, es decir, viendo la sinergia entre los distintos cambios en el sector público. En este punto, la literatura sobre el Perú ha combinado análisis sectoriales y generales.

Cambios institucionales en el quehacer estatal

En el *ámbito económico* de la distribución y uso de la renta extractiva, el análisis institucional se ha centrado en la creación del canon minero. Varios

autores han analizado el canon como una política de alivio a la pobreza, sin encontrar una relación positiva (Barrantes y otros 2005, De Echave 2005a, Zegarra y otros 2007). La explicación para este fenómeno incluye generalmente la falta de capacidad institucional de los gobiernos locales para acceder y manejar los fondos del canon. Por otro lado, algunos trabajos han evaluado el canon como un mecanismo para paliar la conflictividad generada alrededor de los proyectos mineros. Nuevamente, las investigaciones muestran una relación negativa: a más fondos asignados, la conflictividad se diversifica y crece. Peor aún: el canon parece estar fomentando la institucionalización de nuevos espacios de conflicto por la captura local de los fondos (Arellano 2011, Salas 2010, Damonte 2012b). En este sentido, la creación del canon es un ejemplo de un cambio en las reglas de juego desde el Estado, que ha tenido efectos institucionales negativos.

En el *ámbito ambiental*, la literatura sobre los cambios institucionales en el quehacer del Estado ha estado centrada en la creación del MINAM. Antes de su creación, varios estudios coincidían en la debilidad de la institucionalidad ambiental estatal (Lanegra 2008, Pulgar-Vidal 2008). Esta debilidad se expresaba principalmente tanto en la imposición de lógicas sectoriales sobre políticas ambientales integradas como en la escasa capacidad institucional y económica del Estado al momento de implementar políticas ambientales. Estos trabajos recomendaron la constitución de una autoridad ambiental, lo que se concretó con la creación del MINAM. Sin embargo, los resultados institucionales de este cambio en la arquitectura del Estado están todavía por verse. Evaluaciones sobre el desarrollo institucional del MINAM coinciden en señalar que este es aún incipiente por diversas razones, entre las que se encuentran la ausencia de apoyo político, la falta de técnicos y presupuestos adecuados para la implementación de los nuevos marcos institucionales, entre otras (Lanegra 2014, Glave y Barrantes 2010, Belausteguigoitia y Tolmos 2011).

En esta línea, hay algunos trabajos que vinculan directamente los cambios ambientales al desarrollo extractivo. Orihuela (2013) nos muestra que el crecimiento económico minero en Chile y el Perú ha impulsado una profesionalización de los sectores vinculados a la extracción, como el

ambiental. De Echave (2012) ve en la priorización del sector extractivo una limitación al desarrollo institucional ambiental que, por consiguiente, se encuentra políticamente condicionado. Por su parte, Zavaleta (2014), en su trabajo sobre la utilización de los EIA en el contexto del conflicto minero de Conga (Cajamarca), analiza de qué manera una herramienta ambiental se convierte en un arma política. En lo que respecta a la política de ordenamiento territorial, Glave (2016) muestra cómo, en contextos de desarrollo extractivo, los actores locales no logran apropiarse de las políticas estatales debido a que la dinámica de la participación y representación política de las comunidades locales en la esfera de la planificación territorial muestra una muy limitada capacidad.

En términos de propuestas alternativas para algunas iniciativas ambientales, Bebbington y Bury (2009) plantean que el monitoreo participativo y la zonificación económica ecológica (ZEE), entendidas como innovaciones institucionales estatales, pueden convertirse en mecanismos que contribuyan a mejorar los esquemas de gobernanza local de los recursos naturales, así como a encauzar la conflictividad alrededor de la explotación minera. Para ello consideran necesaria la participación empresarial y local bajo premisas epistémicas comunes.

En el *plano social*, varios estudios muestran la relación entre los cambios institucionales en el Estado y la creciente importancia que ha adquirido el gran capital minero-empresarial. Se reconocen importantes avances institucionales en lo que se refiere al desarrollo de mecanismos de *transparencia y consulta* que incluyen al sector extractivo. Por un lado, la incorporación del Estado peruano a plataformas internacionales de vigilancia pública —como la EITI (Corrigan 2014)—, o el desarrollo de iniciativas de vigilancia pública desde ONG como Propuesta Ciudadana o Revenue Watch, han creado espacios y demandas institucionales para la transparencia en la información pública minero-extractiva. Asimismo, se ha producido un cambio institucional en los mecanismos de participación del Estado. Al desarrollo de mecanismos de participación específicos para la aprobación de proyectos mineros le ha seguido la regulación de la consulta previa para pueblos indígenas, como

prácticas de participación ciudadana que gradualmente se institucionalizan en el quehacer estatal (Damonte 2012a).

Sin embargo, la ausencia de desarrollos institucionales mayores en la supervisión estatal local en sitios mineros lleva a algunos autores a describir una especie de «privatización» de la responsabilidad social estatal, es decir, la voluntad del Estado de incentivar una autorregulación privada sobre una pública en localidades mineras (Bebbington 2010, Gil 2009, Salas 2008, Damonte 2016a). Es justamente en este marco que las corporaciones mineras han implementado políticas de responsabilidad corporativa en sitios mineros.

Sobre los efectos sociales del despliegue de prácticas de *responsabilidad social corporativa*, De Echave y otros (2009) hacen un análisis comparativo de distintos conflictos, y establecen una relación entre las estrategias de las empresas y la generación de escenarios de conflicto. En su estudio, reseña cinco tipos de estrategias, no mutuamente excluyentes: a) distribución de compensaciones en forma de obras y dones para las comunidades locales, b) promoción de planes de desarrollo local con la inserción del componente minero, c) establecimiento de mesas de concertación y negociación para gestionar el conflicto, d) manejo de información e inteligencia del espacio local para anticipar y mitigar la oposición, y e) estrategias reactivas coordinadas con la utilización de la Policía.

En su estudio de caso sobre el proyecto Antamina, Kang (2012) también encuentra una relación entre la actuación de la empresa y la conflictividad. La autora argumenta que las intervenciones no deben verse como procesos unidireccionales (empresa-población), sino como campos de disputa de múltiples concepciones y prácticas en competencia. En este marco, la empresa, mediante su apelación a mecanismos y conocimiento técnico, pretende des-politizar las iniciativas de desarrollo. Sin embargo, el resultado es justamente el contrario: la politización de los actores del entorno local alrededor de estas iniciativas. Por último, Kamphuis (2011), en su estudio sobre la empresa de seguridad Forza —que brinda servicios a varias empresas mineras—, nos muestra la privatización del poder coercitivo en localidades mineras como producto, justamente, del despliegue de mecanismos de control privado y la creciente conflictividad.

En esta línea, Bebbington (2010), en una investigación sobre el efecto institucional de las políticas de responsabilidad corporativa en el Estado, encuentra que el desarrollo de dichas políticas tiene dos efectos nocivos para la institucionalidad estatal: el reemplazo de la provisión de los servicios públicos, que deteriora la legitimidad del Estado en la localidad; y la interferencia de programas privados, que dificulta la capacidad del Estado de leer el entorno para construir mejores mecanismos institucionales de gestión de la conflictividad. Sin embargo, en un estudio comparativo entre el Perú, Bolivia y el Ecuador, el mismo autor advierte que si bien la preponderancia del sector privado derivada de un consenso ideológico puede explicar el papel del Estado en el control de la actividad y captura de la renta extractiva, existen tendencias regionales —como la inseguridad sobre la tenencia de recursos, el deterioro de dinámicas institucionales locales y nuevos clientelismos comunes a los tres países— que van más allá de signos ideológicos (Humpreys y Bebbington 2012). Así, la *performance* del Estado peruano en el sector extractivo parece explicarse solo en parte por la «captura» o preeminencia del sector privado.

Es interesante constatar que los cambios institucionales relacionados con el quehacer de las corporaciones no son homogéneos, y dependen de cada corporación y empresa en específico. Si bien existe un marco internacional de principios de RSC, este es de adscripción voluntaria: cada empresa decide adoptar e implementar o no los principios internacionales de RSC. En este contexto, Sanborn (2009), al analizar la *performance* de las empresas mineras chinas, nos muestra no solamente que esta difiere de empresa en empresa, sino también que es adaptativa a la regulación de cada país. Es decir, cada empresa china en singular ajusta su política de RSC a las exigencias y regulaciones públicas presentes en el país donde opera.

Transformaciones institucionales en las localidades mineras

Las transformaciones institucionales locales en contexto de desarrollos extractivos mineros en distintos países y épocas históricas han generado una

abundante literatura (Epstein 1992, Ferguson 1999, Ballard y Banks 2003). En el caso que nos compete, habría que remitirse a las transformaciones en las comunidades principalmente andinas, donde se han desarrollado grandes proyectos mineros en el contexto de un sistema de producción globalizado y un modelo neoliberal de desarrollo de mercado (Turner 2003). En este contexto, varios estudios han investigado transformaciones institucionales en relación con la representación política y la economía local campesina.

En primer lugar, el nuevo marco institucional formal, informal e híbrido que emerge con el desarrollo extractivo minero parece haber influido significativamente en los cambios institucionales de las formas de representación política y de reproducción económica producidos en los ámbitos rurales andinos donde se han asentado los proyectos mineros.

Por un lado, la presencia de nuevos actores políticos —ONG, federaciones, empresas, etcétera— y la dinámica de pagos, compensaciones y proyectos de desarrollo han afectado de manera visible a las instituciones políticas locales y sus formas de representatividad. Este nuevo contexto ha creado un conjunto de nuevos requerimientos y responsabilidades para instituciones y líderes campesinos, que no necesariamente están capacitados para asumirlos. En esta línea y espacio de estudio, Szablowski (2007) analiza la transnacionalización de normas y luchas campesinas a partir de la intervención del BM en una querrela entre la localidad de San Marcos y la empresa Antamina por un proceso controvertido de reubicación.

Los trabajos de GRADE en este tema muestran los procesos de aprendizaje político de los líderes de las comunidades en el área de influencia directa del proyecto Antamina, quienes, con los años, desarrollan nuevos mecanismos institucionales de negociación con la empresa (Damonte 2008). En el caso del proyecto Las Bambas, la interacción con la empresa parece haber generado nuevos liderazgos que rompen con la división rural-urbana en la esfera política local, al ingresar con éxito desde el ámbito campesino a la competencia política urbana. Este hecho implica un conjunto de transformaciones en las formas institucionales de representación política campesina (Damonte 2016b). En esta línea, en un estudio en el área de influencia del proyecto Río Tinto, se

observa cómo las rondas campesinas terminan encargándose, en acuerdo con la empresa, de la distribución del empleo minero local, función inédita que pone en cuestión su legitimidad (Damonte y otros 2016).

Por otro lado, varios estudios que se refieren a cambios institucionales en las unidades domésticas campesinas observan una dependencia mayor a fuentes de ingreso no tradicionales vinculadas al desarrollo minero (Damonte 2008, Salas 2008, Gil 2009, De Echave 2005a, Bury 2005, Balvín y López 2002). Esta transformación parece estar vinculada al desarrollo de proyectos mineros en dos aspectos. El primero, la reducción en el acceso de recursos locales como tierra o agua. Varios estudios de caso en proyectos mineros en el Perú muestran cómo las unidades productivas rurales ven mermado su acceso a la tierra —por la venta de esta a las operaciones mineras— y/o al agua de calidad, como producto de la contaminación. El segundo aspecto es la aparición de nuevos puestos de trabajo asalariado vinculados a la operación minera.

En este tema, Bury (2005) estudia el vínculo entre la expansión de la explotación de minera Yanacocha y las transformaciones en los medios de vida de las familias campesinas del entorno. Halla que las actividades de adquisición de tierra, inversión en infraestructura y demanda de servicios por parte de la mina han tenido un impacto en la mayor disponibilidad, por parte de las unidades domésticas, de capitales humanos —educación, entrenamiento técnico, salud— y productivos —activos financieros, ingresos monetarios—, mientras que ha deteriorado la disponibilidad de capitales naturales —recursos renovables y no renovables— y sociales —redes y organizaciones—.

Esta transformación en las unidades de producción campesina conlleva a procesos de precarización de la economía campesina y de dependencia del proyecto extractivo. Un conjunto de trabajos realizados desde GRADE nos muestran este fenómeno desde distintos ángulos. Por un lado, las nuevas fuentes de ingresos monetarios no son estables y dependen —directa o indirectamente— del proyecto minero (Damonte 2012b). Algo similar observan Ticci y Escobal (2015) cuando analizan cómo la inversión minera genera un flujo de inmigración importante, pero no una tasa significativa

de empleo. Por otro lado, los flujos monetarios muchas veces no son bien invertidos, lo que provoca procesos de descapitalización de las familias campesinas (Glave y Damonte 2002; Glave, Damonte e Irrunategui 2003). En este sentido, las unidades productivas campesinas parecen ser cada vez más dependientes para su reproducción de recursos monetarios provenientes de la minería.

Conflictos y transformaciones institucionales

La multiplicación de conflictos durante el último ciclo extractivo ha traído consigo un conjunto de estudios que, en algunos casos, muestran cómo los conflictos socioambientales han servido para catalizar cambios institucionales en ámbitos locales (De Echave 2005b, Revesz y Diez 2006, Balvín y Follegatti 2002, Paredes 2006, Scurrah 2008, Li 2009, Tanaka 2012). Los cambios pueden agruparse en dos temas interrelacionados: las formas de articulación de actores para la movilización y los repertorios desplegados para la protesta. El primer tema está estrechamente relacionado con la constitución de redes de articulación vertical entre actores con el fin de llegar a audiencia globales. A esta nueva forma de protesta se la ha denominado «glocal» —en la medida en que da cuenta de las interacciones entre actores locales y globales— o «política de escala» —en la medida en que implica que los espacios políticos se articulan en distintas escalas— (Swyngedouw 1997). En los análisis de conflictos, esto se traduce en la aparición de actores supralocales —como ONG, Gobiernos extranjeros, BM— en conflictos mineros entre comunidades campesinas y empresas mineras.

Existen varios estudios que dan cuenta de este fenómeno. Scurrah (2008) analiza un conjunto de casos en los que se aprecia cómo, en escenarios conflictivos, los actores sociales locales van tomando conciencia de sus derechos. Aquí se aprecia la articulación entre distintos actores sociales, nacionales e internacionales, para la consecución de resultados políticos. Otro volumen comparativo es el de Henríquez (coordinadora, 2014), en el

que se analizan las estrategias seguidas por los actores de varios conflictos en el Perú y Bolivia. En este compendio, el artículo de Paredes (2014) sobre Tambo Grande resalta los cambios en las formas de movilización como fruto de las alianzas generadas entre actores locales y ONG nacionales y redes internacionales. Li (2009) también apela a la articulación de actores nacionales e internacionales a partir de una agenda mínima: defender el agua. Las divergencias entre los autores en este punto radican en el peso que se le asigna a cada actor al momento de explicar el desarrollo del conflicto, aunque en todos los casos se detectan lo que Tsing llama «fricciones» entre agendas globales y locales (Szablowski 2010, Tsing 2004).

Sin embargo, la presencia de actores «externos» no parece implicar el reemplazo de formas locales de movilización. En realidad, la importancia de cada uno de los actores en conflicto dependerá de las dinámicas propias y singulares de cada conflicto. Con relación a las dinámicas de movilización, De Echave y otros (2009) realizan un análisis comparativo de cinco casos —Yanacocha, Antamina, Las Bambas, Tambogrande y Majaz— para argumentar que es posible categorizar cuatro escenarios de conflictividad a partir del cruce de dos variables: la percepción del impacto de las actividades mineras y las capacidades para el desenvolvimiento de acciones colectivas. A partir de esta tipología, los autores concluyen que la relación conflictividad-protesta no es necesariamente idéntica, sino que depende del contexto institucional y social específico, y pueden existir entornos conflictivos sin una traducción en protesta social. Asimismo, Zavaleta (2014) analiza las causas histórico-estructurales que llevaron a la sociedad cajamarquina a mantener una postura antagónica con la empresa minera en el conflicto de Conga. Según el autor, estas causas dieron paso a la formación de grupos opositores, tanto rurales como urbanos, precariamente articulados durante el conflicto.

El caso Tintaya (Reyna 2009, Zeisser 2015, De Echave 2015) ofrece un buen ejemplo de la presencia de formas locales y globales de movilización y conflicto. Aquí podemos observar la emergencia y las alianzas entre nuevos y viejos actores nacionales e internacionales como las comunidades campesinas, un conjunto de ONG, la empresa australiana y el Defensor

del Pueblo de ese país. En este contexto, se desarrollaron nuevas formas de movilización y negociación que, finalmente, terminaron con la firma de acuerdos. Asimismo, la protesta violenta, seguida por la instalación de mesas de diálogo en Tintaya, da cuenta de una progresión muy usual en los conflictos socioambientales en el Perú. El caso Tintaya es un buen ejemplo de un conflicto emblemático que sirve como catalizador de un conjunto de cambios institucionales.

El segundo tema se refiere a los repertorios de movilización. Por ejemplo, en el caso de Tambo Grande queda claro que los actores locales innovaron al momento de diseñar sus repertorios de lucha, incorporando instrumentos como página web y *performances* (Paredes 2006). Sin embargo, la adquisición de nuevos repertorios de protesta no significa el abandono de las antiguas. Damonte (2008) muestra, por ejemplo, cómo, con el fin de enfrentarse a la empresa minera, las comunidades reproducen, por medio de trabajos de memoria colectiva, formas campesinas de protesta utilizadas durante la reforma agraria.

El balance de investigación sobre movilización y protesta de Paredes y De la Puente (2014) es una buena entrada al tema y aporta, además de una interesante cronología, un conjunto de reseñas que dan cuenta de innovaciones en la manera en que las poblaciones locales se movilizan en los conflictos socioambientales actuales. Este trabajo también identifica que en la literatura aún existe un vacío sobre las nuevas formas de negociación en contextos extractivos. Todavía no se ha escrito suficiente sobre la multiplicación de comités de defensa y mesas de diálogo en el Perú. Otro vacío en el tema de conflictos es la falta de estudios que analicen en qué medida la protesta violenta se va institucionalizando como vehículo efectivo de interacción con el Estado y las empresas.

Finalmente, Franks y otros (2014) exploran la relación entre los conflictos medioambientales y la sostenibilidad de los proyectos mineros. Argumentan que, para las corporaciones, los conflictos medioambientales representan riesgos socioambientales que, para ser constructivamente gestionados, deben ser traducidos en mecanismos regulatorios endógenos a

las empresas mineras. Así, se detalla el rol de los esquemas de conversión del conflicto en costos, lo que permite un lenguaje de toma de decisiones más afín a las dinámicas corporativas. Se sugiere que, en un ejercicio comparativo, la inversión en instrumentos y cuadros que identifiquen y gestionen la fricción social alrededor de los riesgos socioambientales termina siendo menos costosa que un escenario de conflictividad instalada.

Sin embargo, como analiza Tanaka (2012), la reacción institucional del Estado frente a la presión social expresada en los conflictos ha sido limitada. El autor expone dos razones que, según su criterio, explican esta limitación. En primer lugar, las insuficiencias en la dotación de recursos financieros, logísticos y técnicos, así como de instrumentos de intervención —como protocolos y procedimientos— en las oficinas sectoriales ligadas a la gestión de conflictos, con excepción de la Defensoría del Pueblo, que en los últimos años ha logrado poner en marcha, con consistencia y continuidad, pautas de documentación y mediación. En segundo lugar, el desfase existente entre la gradual complejización de los conflictos y el desarrollo institucional del Estado para gestionarlos, lo que se evidencia en la ausencia de una reforma normativa del aparato público, así como en la incapacidad del sistema político —como partidos políticos y sindicatos— para proponer políticas públicas adecuadas.

Cambio institucional y desarrollo: ¿la «maldición de los recursos»?

La generación de cambios institucionales significativos en el contexto del crecimiento extractivo minero ha llevado a algunos autores a analizar el caso peruano en el marco de un posible escenario de «maldición de los recursos». Esta frase se refiere a la situación de países que, contando con abundantes recursos naturales no renovables —como minerales o petróleo—, tienden a ser menos desarrollados que los países con menos recursos. Esta paradoja generalmente se explica por una variedad de factores, entre los que se mencionan procesos regresivos de desarrollo institucional. Así, algunos

trabajos sobre el cambio institucional vinculado al desarrollo extractivo han buscado analizar en qué medida se puede hablar de una «maldición de los recursos» en el caso peruano y andino en general.

Desde una perspectiva de economía política, Thorp (2012) estudia los efectos económicos e institucionales de la «maldición de los recursos» en el Perú e identifica la interacción de tres instituciones que explican esta situación. La primera es el incremento de la centralización política en la costa y en Lima, lo que desarticula el origen de las rentas mineras (la sierra) con su posterior locación e inversión (las ciudades o el exterior). La segunda es la discriminación racial que, al operar como institución exclusiva, deteriora la distribución de recursos entre la población, y con ello, la formación de culturas empresariales que desenvuelvan caminos de diversificación. Y la última, la confusión de los intereses privados y públicos, que es un mecanismo institucional persistente y ligado al pobre desempeño modernizador de las industrias extractivas.

Siguiendo un análisis histórico-político similar, Paredes (2012) explora los efectos económicos e institucionales de la «maldición de los recursos» en Bolivia. Encuentra que este país ha mostrado muchos de los efectos asociados a la «maldición de los recursos» debido a la combinación, a inicios de la República, de una elite fragmentada y dependiente de las actividades rentistas con un Estado débil, lo que se tradujo en una inercia de largo plazo cuyo rasgo central era la poca capacidad del Estado de implementar políticas e instrumentos alrededor del uso de las rentas extractivas.

Desde un enfoque de economía institucional, Orihuela (2013) afirma, para el caso del Perú y Chile, que las configuraciones institucionales resultantes de matrices económicas extractivas —las «enfermedades» que constituyen la «maldición de los recursos naturales»— no necesariamente se establecen como determinantes del comportamiento de las políticas públicas, sino como un campo en el que estas toman forma a partir de reglas e incentivos. De esta manera, si bien los arreglos institucionales han dirigido las tendencias hacia la existencia de prácticas rentistas, la actuación de centros de investigación e investigadores —ingenieros y economistas en Chile,

economistas en el Perú— logró establecer reglas de manejo macroeconómico fiscalmente razonables —como los fondos de compensación para sostener políticas contracíclicas—, a contrapelo de las inercias del extractivismo.

En un trabajo que repasa los efectos institucionales de la «maldición de los recursos» y su relación con la adopción de reformas para encaminar la conflictividad en el Perú, Bebbington y otros (2008) encuentran que, si bien los objetivos de reforma del sector son relativamente claros, el hecho de que, en coyunturas de conflictividad, la sostenibilidad del negocio se defina a partir de arreglos de corto y mediano plazo con los actores políticos y sociales atenta contra la adopción de mejores instituciones a largo plazo. El mismo autor afirma que el desarrollo extractivo en la región andina ha generado una mayor movilización y conflictividad, el cuestionamiento de la legitimidad de las instituciones y el debilitamiento de la esfera pública (Bebbington 2009). En esta línea, Viale y Monge (2012) afirman que, en contraposición con el escenario nacional, en las regiones mineras se está produciendo una «enfermedad chola», lo que determina que, efectivamente, en esas zonas se pueda hablar de un deterioro institucional.

Por otro lado, estudios econométricos buscan establecer relaciones entre institucionalidades o formas de gobierno y la dependencia económica respecto a la exportación de recursos naturales en varios países, incluyendo el Perú. En esta línea, Corrigan (2014) encuentra que la EITI modera los efectos de la «maldición de los recursos» en los indicadores de PBI per cápita, efectividad de gobierno, efectividad de sanciones y calidad de regulación. Sin embargo, tiene un efecto débil en la mejora de los indicadores de transparencia y corrupción, y ningún efecto en la estabilidad política y la conflictividad. Mientras, Haber y Menaldo (2011) examinan la relación entre dependencia de recursos naturales y autoritarismo. Sus hallazgos apuntan a que los efectos de la dependencia de los recursos naturales en la aparición de autoritarismos son aleatorios, y algunos casos muestran un impacto favorable hacia la emergencia de instituciones democráticas. Esto a pesar de que, en algunos ciclos, las rentas extractivas sostuvieron regímenes autoritarios; sin embargo, en el largo plazo la relación no se hace evidente ni significativa.

5. Conclusiones

En primer lugar, las investigaciones muestran un conjunto de cambios en la institucionalidad estatal vinculados al desarrollo extractivo. Un conjunto de organizaciones recientes ha inaugurado nuevas prácticas y procedimientos, principalmente en los sectores económicos, extractivos y ambientales. Junto a estas novedosas prácticas institucionalizadas, han surgido instituciones informales o híbridas que, en conjunto, muestran el nuevo contexto institucional generado a partir del desarrollo del último ciclo extractivo minero.

Sin embargo, estos cambios no han sido homogéneos. Algunos sectores, como el económico y el extractivo, han sido privilegiados, mientras el desarrollo de procedimientos tendientes a la extracción de capital ha recibido mayor atención que la institucionalidad de regulación ambiental y, sobre todo, social. Asimismo, se ha priorizado el desarrollo institucional en el Estado central por sobre el de otras escalas estatales, como las regiones. Este cambio institucional desigual y fragmentario nos muestra la diversidad de agendas y actores que compiten por liderar o resistir las transformaciones al interior del aparato estatal, que de ninguna manera puede entenderse como un ente monolítico o con una posición definida única y coherente.

La mayoría de estudios encuentra que el modelo de desarrollo neoliberal ha enmarcado los cambios en el Estado. En este contexto, el debate se centra en el peso de los agentes: los organismos multilaterales y las corporaciones mineras son los que, al parecer, han moldeado el aparato y la política del Estado. Sin embargo, también existen estudios que sustentan la importancia de la profesionalización del Estado, o de la movilización social en forma de conflictos, como agentes de cambio institucional. En este tema, los estudios realizados desde GRADE han contribuido a analizar las características proextractivas de la institucionalidad estatal actual, así como las limitaciones que han tenido que afrontar las políticas de redistribución de renta minera y planificación territorial.

En relación con el desarrollo institucional corporativo, la literatura nos muestra un conjunto de avances. Las corporaciones mineras no solamente

han traído consigo nuevas normas y procedimientos internacionales referidos a los principios de RSC, sino que han intentado ajustar esta institucionalidad al escenario peruano. Sin embargo, los estudios muestran que, como señala Warhurst (2001), las políticas corporativas todavía no alcanzan a fortalecer las premisas que identifican las intervenciones desarrollistas sostenibles, las cuales son definidas por las Naciones Unidas como inclusivas, equitativas, articuladas socialmente, prudentes y seguras (Bansal y Howard 1997). Los problemas principales son la falta de legitimidad por parte del quehacer de la empresa en cuestiones ligadas al desarrollo y la heterogeneidad en la institucionalidad corporativa. Las empresas tienen dificultades para asumir responsabilidades vinculadas al Estado y lo hacen sin ningún marco normativo que las unifique.

Con respecto a los cambios institucionales en las localidades mineras, la literatura observa modificaciones en las formas de representación y movilización política, así como en la economía local. Los actores locales al parecer están buscando nuevos liderazgos, nuevas formas de movilización y negociación a fin de conseguir mejores condiciones y réditos en el escenario extractivo. Para algunos autores, esta transformación puede ser positiva, en la medida en que las organizaciones locales pueden articularse a redes de apoyo internacionales; para otros, la interacción no regulada con las empresas está creando más bien conflictos, divisiones internas y deterioro de los medios de vida. En este tema, se debería desarrollar más investigación sobre la manera en que las dinámicas e interdependencias institucionales locales se articulan a las dinámicas regionales y nacionales en contextos de globalización.

En relación con los conflictos, como bien señalan Barron, Diprose y Woolcock (2006), estos están asociados a procesos acelerados de cambio, como los generados por los grandes proyectos mineros. La dimensión institucional de estas transformaciones está marcada por la falta de instituciones mediadoras y, en particular, por el pobre rendimiento del Estado. Como sostienen Revesz y Diez (2006) y Tanaka (2005), la ausencia de una política o de reglas claras sobre los derechos y la compensación a las poblaciones afectadas, así como la inexistencia de un rol regulador y mediador del Estado, son causas comunes

de conflictos en el Perú. Se ha tratado de superar estas ausencias por medio de la creación de instituciones locales como comités, mesas de diálogo, etcétera, en las que no solo la sociedad civil, sino también las empresas, han desempeñado un papel relevante. Sin embargo, las experiencias desarrolladas en este sentido no han resuelto el problema; peor aún, la protesta violenta corre el riesgo de convertirse en la única respuesta institucional efectiva para lograr que el Estado y las empresas presten atención a las demandas locales.

Por último, entre los autores existe cierto consenso que nos llevaría a afirmar que en el Perú no se ha consolidado un escenario de «maldición de los recursos», aunque se hayan desarrollado algunos de sus elementos. En todos los estudios, se muestra al desarrollo extractivo como el agente principal de cambios institucionales que nos podría acercar a la paradoja planteada desde esta teoría como una fuerte dependencia de la extracción primaria o una importancia política preponderante del sector extractivo. Sin embargo, varios autores resaltan que se han desarrollado contextos políticos y mecanismos institucionales que nos han prevenido de dicha «maldición».

Referencias bibliográficas

- Arellano Yanguas, Javier (2011). Aggravating the resource curse: decentralisation, mining and conflict in Peru. *Journal of Development Studies*, 47(4), 617-638.
- Aste Daffos, Juan (1997). *Transnacionalización de la minería peruana: problemas y posibilidades hacia el siglo XXI*. Lima: Friedrich Ebert Stiftung.
- Ballard, Chris y Glenn Banks (2003). Resource wars: the anthropology of mining. *Annual Review of Anthropology*, 32, 287-313.
- Balvín, Doris y José Luis López Follegatti (2002). *Medio ambiente, minería y sociedad: una mirada distinta*. Lima: Labor.
- Bansal, Pratima y Elizabeth Howard (Eds.) (1997). *Business and the natural environment*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Barrantes, Roxana; Patricia Zárate y Anahí Durand (2005). «*Te quiero, pero no*»: minería, desarrollo y poblaciones locales. Lima: IEP y Oxfam.
- Barrón, Patrick; Rachael Diprose y Michael Woolcock (2006). *Local conflict and community development in Indonesia: assesing the impact of the Kecamatan Development Program*. Working Paper, 4212. Washington, DC: Banco Mundial.
- Baviskar, Amita (1995). *In the Belly of the River: tribal conflicts over development in the Narmada Valley*. Delhi: Oxford University Press.
- Bebbington, Anthony (2010). Extractive industries and stunted states: conflict, responsibility and institutional change in the Andes. En Ravi Raman y Ronnie D. Lipschutz (Eds.). *Corporate social responsibility: discourses, practices and perspectives* (pp. 97-115). London: Palgrave MacMillan.
- Bebbington, Anthony (2009). Latin America: contesting extraction, producing geographies. *Singapore Journal of Tropical Geography*, 30(1), 7-12.

- Bebbington, Anthony y Jeffrey T. Bury (2009). Institutional challenges for mining and sustainability in Peru. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 106(41), 17296-301.
- Bebbington, Anthony; Leonith Hinojosa, Denise Humphreys Bebbington, María Luisa Burneo y Ximena Warnars (2008). Contention and ambiguity: mining and the possibilities of development. *Development and Change*, 39(6), 965-992.
- Belausteguigoitia, Juan Carlos y Raúl Tolmos (2011). *Sostenibilidad ambiental para el crecimiento económico y bienestar social*. Lima: Banco Mundial.
- Burneo, María Luisa y Anahí Chaparro (2010). Poder, comunidades campesinas e industria minera: el gobierno comunal y el acceso a los recursos en el caso de Michiquillay. *Anthropologica*, 28(28), 85-110.
- Bury, Jeffrey T. (2008). Transnational corporations and livelihood transformations in the Peruvian Andes: an actor-oriented political ecology. *Human Organization*, 67(3), 307-321.
- Bury, Jeffrey T. (2005). Mining mountains: neoliberalism, land tenure, livelihoods, and the new Peruvian mining industry in Cajamarca. *Environment and Planning A*, 37(2), 221-239. Recuperado de <http://doi.org/10.1068/a371>.
- Castillo, Gerardo (2015). *Transforming Andean space: local experiences of mining development in Peru* (Tesis doctoral). Tesis para optar por el grado de doctor en Filosofía. University of Queensland.
- Castillo, Gerardo (2006). Se vende oro: la creación de espacios contestados en la promoción de la minería peruana. En María Eugenia Ulfe y Gisela E. Cánepa (Eds.). *Mirando la esfera pública desde la cultura en el Perú* (pp. 95-106). Lima: CONCYTEC.
- Corrigan, Caitlin C. (2014). Breaking the resource curse: transparency in the natural resource sector and the extractive industries transparency initiative. *Resources Policy*, 40, 17-30.

- Damonte, Gerardo (2016a). *Política minera y conflicto en el Perú: el agotamiento de la política de autorregulación corporativa. Sociedad civil y política minera en América Latina*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Damonte, Gerardo (2016b). Transformación de la representatividad política local en contextos extractivos a gran escala en los Andes peruanos. En Gerardo Damonte y Manuel Glave (Eds.) *Industrias extractivas y desarrollo rural territorial en los Andes peruanos. Los dilemas de la representación política y la capacidad de gestión para la descentralización* (pp. 19-58). Lima: GRADE.
- Damonte, Gerardo (2014). El modelo extractivo peruano: discursos, políticas y la reproducción de desigualdades sociales. En Barbara Gobel y Astrid Ulloa (Eds.) *Extractivismo minero en Colombia y América Latina* (pp. 37-73). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Ibero-Amerikanisches Institut y DesiguAldades.net.
- Damonte, Gerardo (2012a). *Managing conflict through consultation: Latin America's experience*. Economic Development, Extractive Industries and Conflict Management, Policy Brief 1. ELLA.
- Damonte, Gerardo (2012b). Dinámicas rentistas: transformaciones institucionales en contextos de proyectos de gran minería. En *Desarrollo rural y recursos naturales* (pp. 95-122). Lima: GRADE.
- Damonte, Gerardo (2008). Industrias extractivas, agricultura y uso de recursos naturales: el caso de la gran minería en el Perú. En *Perú, el problema agrario en debate. SEPIA XII* (pp. 19-77). Lima: SEPIA.
- Damonte, Gerardo (2006). Imágenes en negociación: la entrada de la nueva minería a la esfera pública nacional. En María Eugenia Ulfe y Gisela E. Cánepa (Eds.). *Mirando la esfera pública desde la cultura en el Perú* (pp. 79-93). Lima: CONCYTEC.
- Damonte, Gerardo; Manuel Glave y Rafael Barrio de Mendoza (2016). Los dilemas de la representación política y la capacidad de gestión

- territorial: conclusiones finales. En Gerardo Damonte y Manuel Glave (Eds.) *Industrias extractivas y desarrollo rural territorial en los Andes peruanos. Los dilemas de la representación política y la capacidad de gestión para la descentralización* (pp. 97-108). Lima: GRADE.
- Dargent, Eduardo (2014). *Technocracy and democracy in Latin America: the experts running government*. Cambridge University Press.
- De Echave, José (2015). *La minería en el sur andino: el caso de Cusco*. Lima: CooperAcción.
- De Echave, José (2012). Se busca una política ambiental: gestión ambiental, conflictos sociales y retos pendientes. En OXFAM. *Informe Perú 2011-2012: pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú* (pp. 34-43). Lima: OXFAM.
- De Evache, José (2005a). *Hacia una estimación de los efectos de la actividad minera en los índices de pobreza en el Perú*. Lima: CooperAcción.
- De Echave, José (2005b). *Los procesos de diálogo y la administración de conflictos en territorios de comunidades: el caso de la mina Tintaya en el Perú*. Lima: CooperAcción.
- De Echave, José; Alejandro Diez, Ludwig Huber, Bruno Revesz, Xavier Lanata y Martín Tanaka (2009). *Minería y conflicto social*. Lima: IEP, CIPCA, CBC y CIES.
- Douglas, Mary (1986). *How institutions think*. Syracuse: University Press.
- Durand, Francisco (2015). *Poder político y gobierno minero*. Lima: CooperAcción.
- Elden, Stuart (2010). Land, terrain, territory. *Progress in Human Geography*, 34(6), 799-817.
- Epstein, Arnold L. (1992). *Scenes from African urban life: collected Copperbelt papers*. Edinburgh University Press.
- Ferguson, James (1999). *Expectations of modernity: myths and meanings of urban life on the Zambian Copperbelt*. California: University of California Press.

- Franks, Daniel M.; Rachel Davis, Anthony Bebbington, Saleen H. Ali, Deanna Kemp y Martin Scurrah (2014). Conflict translates environmental and social risk into business costs. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 111(21), 7576-7581.
- Gil, Vladimir (2009). *Aterrizaje minero: cultura, conflicto, negociaciones y lecciones para el desarrollo desde la minería en Áncash, Perú*. Lima: IEP.
- Glave, Manuel (2016). Gestión territorial local e industrias extractivas: los casos de Querocoto (Cajamarca) y Challhuahuacho (Apuímac). En Gerardo Damonte y Manuel Glave (Eds.). *Industrias extractivas y desarrollo rural territorial en los Andes peruanos: los dilemas de la representación política y la capacidad de gestión para la descentralización* (pp. 79-96). Lima: GRADE.
- Glave, Manuel y Roxana Barrantes (2010). Recursos naturales, medio ambiente y desarrollo: Perú 1970-2010. En José Rodríguez y Mario Tello (Eds.) *Opciones de política económica en el Perú 2011-2015*. Lima: PUCP.
- Glave, Manuel y Gerardo Damonte (2002). *Evaluación independiente del programa de postreubicación de la compañía minera Antamina*. Manuscrito no publicado, GRADE, Lima.
- Glave, Manuel; Gerardo Damonte y M. Irrunategui (2003). *Evaluación independiente del programa de postreubicación de la compañía minera Antamina*. Manuscrito no publicado, GRADE, Lima.
- Glave, Manuel y Juana Kuramoto (2007). La minería peruana: lo que sabemos y lo que aún nos falta por saber. En *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú* (pp. 135-181). Lima: GRADE.
- Guha, Ramachandra y Joan Martínez-Alier (1997). *Varieties of environmentalism: essays North and South*. London: Earthscan.
- Haber, Stephen y Victor Menaldo (2011). Do natural resources fuel authoritarianism?: a reappraisal of the resource curse. *American Political Science Review*, 105(1), 1-26.
- Hall, Peter A. (2010). Historical institutionalism in rational and sociological perspective. En James Mahoney y Kathlenn Thelen (Eds.). *Explaining*

- institutional change: ambiguity, agency, and power* (pp. 369-404). New York: Cambridge University Press.
- Harvey, David (2005). *A brief history of neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Helmke, Gretchen y Steven Levitsky (2003). *Informal institutions and comparative politics: a research agenda*. Working Paper, 307. Kellogg Institute.
- Henríquez, Narda (Coord.) (2014). *Conflicto social en los Andes: protestas en el Perú y Bolivia*. Lima: PUCP.
- Himley, Matthew (2014). Monitoring the impacts of extraction: science and participation in the governance of mining in Peru. *Environment and Planning A*, 46(5), 1068-1087.
- Himley, Matthew (2013). Regularizing extraction in Andean Peru: mining and social mobilization in an age of corporate social responsibility. *Antipode*, 45(2), 394-416.
- Hinojosa-Valencia, L. y Anthony Bebbington (2008). Struggles over territory and livelihood in neoliberalized environments: transnational mining companies and civil-society networks in the Andes. Documento de trabajo. *Territorio, conflicto y desarrollo en los Andes*. University of Manchester.
- Humphreys, Denise y Anthony Bebbington (2012). Post-what?: extractive industries, narratives of development and socio-environmental disputes across the (ostensibly changing) Andean region. En Havard Haarstad (Ed.) *New political Spaces in Latin American natural resources government* (pp. 17-37). New York: Palgrave McMillan.
- Kamphuis, Charis (2011). La extracción de recursos mineros por empresas extranjeras y la privatización del poder coercitivo: un estudio de caso sobre la empresa de seguridad Forza. *Apuntes*, 38(68), 63-108.
- Kang, Jungwon (2012). Conceptualizing development in the Peruvian Andes: the case of the Compania Minera Antamina. *Human Organization*, 71(3), 268-277.

- Lanegra, Iván (2014). Institucionalidad ambiental peruana. En Gerardo Damonte y Gisselle Vila (Eds.). *Agenda de investigación en temas socioambientales en el Perú: una aproximación desde las ciencias sociales* (pp. 29-46). Lima: PUCP.
- Lanegra, Iván (2008). *El (ausente) Estado ambiental*. Lima: UCCI.
- Lanegra, Iván y Beatriz Merino (2013). *Consulta previa a los pueblos indígenas: el desafío del diálogo intercultural en el Perú*. Lima: CENTRUM y GIS.
- Leftwich, Adrian (2006). *What is politics?: the activity and its study*. Cambridge: Polity Press.
- Li, Fabiana (2009). Documenting accountability: environmental impact assessment in a Peruvian mining project. *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review*, 32(2), 218-236.
- Mahoney, James y Kathleen Thelen (2010). *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. New York: Cambridge University Press.
- Martínez-Alier, Joan (2002). *The environmentalism of the poor: a study of ecological conflicts and valuation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Menaldo, Victor (2015). The new political economy of natural resources in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 57(1), 163-173.
- Muñoz, Ismael; Maritza Paredes y Rosemary Thorp (2007). Group inequalities and the nature and power of collective action: case studies from Peru. *World Development*, 35(11), 1929-1946.
- Orihuela, José Carlos (2013). How do «Mineral-States» learn?: path-dependence, networks, and policy change in the development of economic institutions. *World Development*, 43, 138-148.
- Orihuela, José Carlos (2012). Building and re-engineering «Good Governance» in Chile. En *The developmental challenges of mining and oil lessons from Africa and Latin America* (pp. 19-43). London: Palgrave Macmillan.
- Panfichi, Aldo y Omar Coronel (2011). Los conflictos hídricos en el Perú 2006-2010: una lectura panorámica. En *Justicia hídrica: acumulación, conflicto y acción social* (pp. 393-422). Lima: PUCP e IEP.

- Paredes, Maritza (2014). La glocalización de las protestas mineras y las lecciones de Tambogrande. En Narda Henríquez (Coord.). *Conflicto social en los Andes: protestas en el Perú y Bolivia* (pp. 135-158). Lima: PUCP.
- Paredes, Maritza (2012). *Shaping the State in the Andes: a comparative historical analysis of mineral dependence in Bolivia, Chile and Peru* (PhD dissertation). University of Oxford.
- Paredes, Maritza (2006). Discurso indígena y conflicto minero en el Perú. En Javier Iguíñiz, Javier Escobal y Carlos Iván Degregori (Eds.). *Perú: el problema agrario en debate. SEPIA XI* (pp. 501-539). Lima: SEPIA.
- Paredes, Maritza y Lorena de la Puente (2014). Protestas y negociaciones socioambientales. El caso de las industrias extractivas. En Gerardo Damonte y Gisselle Vila (Eds.). *Agenda de investigación en temas socioambientales en el Perú: una aproximación desde las ciencias sociales* (pp. 75-106). Lima: PUCP.
- Pascó Font, Alberto; Gerardo Damonte, Alejandro Diez, Guillermo Salas y Ricardo Fort (2001). Perú: learning by doing. En Gary McMahon y Felix Remy (Eds.). *Large mines and the community socioeconomic and environmental effects in Latin America, Canada and Spain* (pp. 143-197). Ottawa: World Bank y IDRC.
- Portocarrero Suárez, Felipe; Cynthia Sanborn y Luis Antonio Camacho (2007). *Moviendo montañas: empresas, comunidades y ONG en las industrias extractivas*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Pulgar-Vidal, Manuel (2008). Ministerio del Ambiente: un largo proceso de construcción de la institucionalidad ambiental en el Perú. *Themis: Revista de Derecho*, 56, 87-99.
- Revesz, Bruno y Alejandro Diez (2006). El triángulo sin cúpula (o los actores desregulados en los conflictos mineros). En *Perú hoy: nuevos rostros en la escena nacional* (pp. 49-88). Lima: DESCO.
- Reyna, I. (2009). *Poder y conflictos mineros: caso Tintaya* (Tesis de maestría). Mención: Relaciones Internacionales. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Escuela de Posgrado.

- Salas, Guillermo (2010). La embriaguez del canon minero: la política distrital en San Marcos a doce años de la presencia de Antamina. *Anthropologica*, 28(28), 111-138.
- Salas, Guillermo (2008). *Dinámica social y minería: familias pastoras de puna y la presencia del proyecto Antamina* (1997-2002). Lima: IEP.
- Sanborn, Cynthia (2009). China Inc., las industrias extractivas y el Perú: un estudio exploratorio. En Cynthia A. Sanborn y Víctor Torres. *La economía china y las industrias extractivas: desafíos para el Perú* (pp. 225-379). Lima: Universidad del Pacífico y CooperAcción.
- Scurrah, Martín (2008). *Defendiendo derechos y promoviendo cambios: el Estado, las empresas extractivas y las comunidades locales en el Perú*. Lima: IEP.
- Sindzingre, Alice (2004, September). *The relevance of the concepts of formality and informality: a theoretical appraisal*. Ponencia presentada en EGDI-WIDER Conference Unlocking Human Potential: Linking the Informal and Formal Sectors, Helsinki, Finland.
- Skocpol, Theda y Paul Pierson (2002). Historical institutionalism in contemporary political science. En Ira Katznelson y Helen V. Milner. *Political science: state of the discipline* (pp. 693-721). New York: W. W. Norton.
- Soria, Laura (2015). *Country-study Peru on accountability of the budgeting process with revenue from the extractive industries*. Lima: Societas.
- Strange, Susan (1996). *The retreat of the state: the diffusion of power in the world economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Swyngedouw, Erik (1997). Neither global nor local: 'glocalization' and the politics of scale. En Kevin R. Cox (Ed.). *Spaces of globalization: reasserting the power of the local* (pp. 137-166). New York: The Guilford Press.
- Szablowski, David (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, David (2007). *Transnational law and local struggles: mining, communities and the World Bank*. Portland, OR: Hart Publishing.

- Tanaka, Martín (2012). ¿Por qué el Estado no responde adecuadamente a los conflictos sociales? Y ¿qué hacer al respecto? *Economía y Sociedad*, 79, 36-43.
- Tanaka, Martín (2005). La importancia del Estado y de las instituciones. En Roxana Barrantes, Patricia Zárate y Anahí Durand (Eds.). «*Té quiero, pero no*»: minería, desarrollo y poblaciones locales (pp. 9-15). Lima: IEP y Oxfam.
- Thorp, Rosemary (2012). The challenges of mining-based development in Peru. En *The developmental challenges of mining and oil lessons from Africa and Latin America* (pp. 110-130). London: Palgrave Macmillan.
- Ticci, Elisa y Javier Escobal (2015). Extractive industries and local development in the Peruvian Highlands. *Environment and Development Economics*, 20(1), 101-126.
- Tsing, Anna L. (2004). *Friction: an ethnography of global connection*. Princeton University Press.
- Turner, Terence (2003). Clase, cultura y capitalismo: perspectivas históricas y antropológicas de la globalización. En José Luis García y Ascensión Barañano (Coords.). *Culturas en contacto: encuentros y desencuentros* (pp. 65-110). Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Subdirección General de Información y Publicaciones.
- Urteaga, Patricia (2013). Entre la abundancia y la escasez de agua: discursos, poder y biocombustibles en Piura, Perú. *Debates en Sociología*, 38, 55-80.
- Urteaga, Patricia (2011). *Agua e industrias extractivas: cambios y continuidades en los Andes*. Lima: IEP.
- Vanclay, Frank y Daniel Bronstein (Eds.) (1995). *Environmental and social impact assessment*. Chichester (UK): Wiley.
- Velásquez, Teresa (2012). The science of corporate social responsibility (CSR): contamination and conflict in a mining project in the southern Ecuadorian Andes. *Resources Policy*, 37(2), 233-240.

- Viale, Claudia y Carlos Monge (2012). La enfermedad chola. *Quehacer*, 185, 80-85.
- Warhurst, Alyson (2001). Corporate citizenship and corporate social investment. *Journal of Corporate Citizenship*, 1(1), 57-73.
- Zavaleta, Mauricio (2014). *La batalla por los recursos en Cajamarca*. Cuadernos de Trabajo, 18. Lima: PUCP. Departamento de Ciencias Sociales.
- Zegarra, Eduardo; José Carlos Orihuela y Maritza Paredes (2007). *Minería y economía de los hogares en la sierra peruana: impactos y espacios de conflicto*. Documento de Trabajo, 51. Lima: GRADE.
- Zeisser, Marco (2015). *La experiencia de la Mesa de Diálogo en Espinar 2012-2013: ¿un nuevo modelo de gestión de conflicto socio ambiental?* Lima: CooperAcción.

NOTAS SOBRE LOS AUTORES

Lorena Alcázar

Licenciada en Economía por la Universidad del Pacífico. Obtuvo una maestría en Economía Política e Internacional por el Kiel Institute of World Economics y un Ph. D. en Economía por Washington University, St. Louis. En la actualidad, es investigadora principal de GRADE.

Ha sido vicepresidenta del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público, directora de Investigaciones del Instituto Apoyo, profesora e investigadora de la Universidad del Pacífico, economista en el Banco Mundial, investigadora visitante en Brookings Institution y asesora del Ministerio de Economía y Finanzas en temas de política social. Asimismo, ha realizado diversas investigaciones, consultorías y publicaciones en temas de políticas sociales, educación, salud, pobreza, y evaluación y diseño de programas sociales.

María Balarin

Ph. D. en Política Educativa por la Universidad de Bath (Reino Unido), máster en Estudios Psicoanalíticos por la Universidad de Essex (Reino Unido) y bachiller en Filosofía por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha sido profesora-investigadora regular del Departamento de Educación de la Universidad de Bath y actualmente es investigadora principal de GRADE. Su agenda de investigación es tanto académica como aplicada, y se enfoca en temas de educación y política social. Su trabajo aplicado se refiere al análisis y evaluación cualitativa de políticas públicas, específicamente desde un enfoque de implementación. En su trabajo académico, sus intereses se han centrado en el análisis de las relaciones entre la educación, el Estado y la sociedad.

Su trabajo reciente se enfoca en el análisis del impacto de los mercados educativos en los procesos de segregación social; y en el análisis, con enfoque de género, de los procesos de transición a la adultez de jóvenes de contextos vulnerables. Asimismo, en las condiciones de producción de la investigación social en países en desarrollo, así como en las relaciones de género que subyacen a las carreras académicas y a los procesos de producción y visibilidad del trabajo académico producido por mujeres en la esfera pública.

Martín Benavides

Doctor en Sociología por Pennsylvania State University, donde obtuvo también una maestría en políticas educativas. Es licenciado en Sociología y bachiller en Ciencias Sociales por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), y ha sido estudiante visitante del Área de Movilidad Social y Desigualdad en Nuffield College, Universidad de Oxford, Inglaterra. Ha sido becario (2007-2008) del Center for Advanced Studies in the Behavioral Sciences, Universidad de Stanford.

En la actualidad, es investigador principal de GRADE, profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP, miembro del Consejo Directivo de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria e investigador afiliado al Stanford Center for the Study of Poverty and Inequality y al Centro de Estudios de Población y Desarrollo del Institut de Recherche pour le Développement, Universidad París Descartes.

Ha publicado sobre educación, desigualdades y clases sociales, violencia, y juventud.

Yessenia Collahua

Bachiller en Ciencias Sociales, con especialidad en Economía, por la Pontificia Universidad Católica del Perú. En GRADE se desempeña como asistente de investigación en el área de Educación y Aprendizajes, y apoya a Juan León.

Santiago Cueto

Licenciado en Psicología Educacional por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y doctor en Psicología Educacional por la Universidad de

Indiana, Estados Unidos. Ha sido investigador visitante en la Universidad de California, Davis, y en la Universidad de Oxford.

Fue miembro del Consejo Técnico del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación de México, presidente de la Sociedad de Investigación Educativa Peruana, y secretario ejecutivo del Fondo de Investigación para la Educación del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe. Ha sido consultor de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la UNESCO.

Actualmente, es director de investigación e investigador principal de GRADE y representante del Perú en el estudio internacional Niños del Milenio. Asimismo, es miembro del Consejo Nacional de Educación y profesor principal del Departamento de Psicología de la PUCP.

Sus principales áreas de interés son educación y desarrollo humano, en particular en contextos de pobreza. Ha publicado artículos y ha sido revisor de artículos científicos en varias revistas académicas y libros, entre otros en *The Lancet*, *International Journal of Educational Development*, *Revista de Psicología de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, *World Development* y *Children and Society*.

En el 2003, en la conferencia anual del Global Development Network, uno de sus trabajos fue premiado con la medalla a la mejor investigación en la categoría Educación, Conocimiento y Tecnología; este estudio fue luego publicado como Documento de Trabajo 43 de GRADE. En el 2010, obtuvo el Premio Nacional de Psicología del Colegio Nacional de Psicólogos del Perú.

Gerardo Damonte

Máster y doctor en Antropología por la Universidad de Cornell. Se desempeña como investigador principal del área Recursos Naturales, Industrias Extractivas y Conflictos Sociales de GRADE, y es además docente del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Conduce proyectos en tres áreas temáticas interrelacionadas: industrias extractivas y sociedad rural; conocimiento local y cambio climático; y

territorios y movimientos sociales. Su trabajo está geográficamente enfocado en América Latina, en particular en los Andes centrales.

Entre sus publicaciones figura el libro *Industrias extractivas y desarrollo rural territorial en los Andes peruanos: los dilemas de la representación política y la capacidad de gestión para la descentralización* (2016), así como varios artículos referidos a las consecuencias sociales del desarrollo extractivo en los Andes.

Flavia Demarini

Licenciada en Psicología Educacional por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y máster en la misma especialidad por la Universidad de Barcelona.

Actualmente, trabaja en la PUCP en temas de evaluación e implementación de competencias y planes de estudio —asesorando las labores que se realizan con alumnos del programa Beca 18 de comunidades nativas amazónicas— y como profesora en el Departamento de Psicología y la Maestría en Cognición, Aprendizaje y Desarrollo. Anteriormente, ha colaborado en investigaciones de GRADE y ha publicado una investigación sobre transiciones educativas.

Juan José Díaz

Doctor en Economía por la Universidad de Maryland. Actualmente, se desempeña como investigador principal en GRADE. Sus áreas de interés incluyen economía laboral, evaluación de programas sociales, educación, salud y desarrollo.

Javier Escobal

Doctor en Desarrollo Económico por la Universidad Wageningen y magíster por la Universidad de Nueva York, donde también realizó estudios doctorales en Economía. Se desempeña como investigador principal de GRADE e investigador del estudio Niños del Milenio.

Sus trabajos recientes se han concentrado en explorar la evolución de distintos territorios rurales de la sierra del Perú en el mediano plazo.

Asimismo, se ha especializado en temas de pobreza rural, en los que busca determinar qué papel desempeñan los bienes y servicios públicos en la elevación del nivel de vida de los pobres rurales. También se ha concentrado en medir distintas dimensiones de la desigualdad, poniendo especial énfasis en la polarización espacial de los ingresos.

Manuel Glave

Doctor en Economía por la Universidad de Illinois en Urbana-Champaign. Investigador principal de GRADE, especialista en desarrollo rural, economía ambiental y recursos naturales, y análisis de la política pública agraria y ambiental. Es profesor principal del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Entre sus principales investigaciones destacan las realizadas sobre sistemas de producción campesinos en ecosistemas de montaña, valoración económica de la diversidad biológica y los servicios ambientales, y dinámica de la gestión territorial en la Amazonía y los Andes peruanos, con énfasis en las industrias extractivas y proyectos de inversión de gran escala.

Ha sido presidente del Seminario Permanente de Investigación Agraria y en los últimos años ha coordinado en el Perú el Programa de Investigación comparada Evidencias y Lecciones de Latino América.

Gabriela Guerrero

Ph. D. en Educación por la KU Leuven en Bélgica y máster en Estudios de Desarrollo, con especialización en Políticas Públicas, por el Institute of Social Studies en La Haya, Holanda. Previamente, obtuvo su licenciatura en Psicología Educacional en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Es investigadora principal de GRADE en el área de Educación y Aprendizajes. Asimismo, forma parte del equipo en el Perú del estudio internacional Niños del Milenio, donde se desempeña como asesora del componente cualitativo. Antes fue codirectora de la encuesta escolar de Niños del Milenio y participó en el desarrollo de los instrumentos para medir el desarrollo cognitivo y el rendimiento utilizados en el estudio.

También es docente de la Maestría en Cognición, Aprendizaje y Desarrollo de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Sus principales áreas de interés son el desarrollo infantil temprano, las transiciones educativas, la educación intercultural bilingüe y la eficacia escolar.

Miguel Jaramillo

Licenciado en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Realizó estudios de postgrado en Economía e Historia en la Universidad de California, donde obtuvo el doctorado en Historia.

Es director ejecutivo e investigador principal de GRADE. Sus áreas de investigación son economía del trabajo, políticas sociales y análisis institucional. Ha publicado resultados de sus estudios en revistas internacionales especializadas.

Ha dictado cursos de Economía en las universidades del Pacífico, Peruana de Ciencias Aplicadas, de Piura y PUCP. Ha realizado trabajos de investigación y consultoría para, entre otros, la Oficina Internacional del Trabajo, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, el Ministerio de Trabajo y Promoción Social, el Ministerio de Educación y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Ha sido miembro del Consejo Nacional del Trabajo y ha presidido la Red de Desigualdad y Pobreza (Network on Inequality and Poverty) de la Asociación de Economía de América y el Caribe.

Juan León

Ph. D. en Teorías y Políticas Educativas y Educación Internacional Comparada por la Universidad Estatal de Pensilvania. Es bachiller en Ciencias Sociales, con mención en Economía, por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente, es investigador asociado de GRADE del área Educación y Aprendizajes.

Sus temas de investigación abarcan la eficacia escolar, los efectos de la escolaridad, la educación bilingüe, las inequidades educativas, el desarrollo infantil y la evaluación de impacto.

Alejandra Miranda

Máster en Economía y bachiller en Ciencias Sociales por la Pontificia Universidad Católica del Perú. En GRADE se desempeña como investigadora asistente del área Educación y Aprendizajes. Es asistente del estudio internacional Niños del Milenio, y apoya a Santiago Cueto.

Hugo Ñopo

Ph. D. en Economía por la Northwestern University (Evanston, Illinois), cuenta con una maestría en Economía Matemática por el Instituto de Matemática Pura e Aplicada (Río de Janeiro) y dos grados universitarios, uno en Matemáticas por la Pontificia Universidad Católica del Perú (Lima) y otro en Ingeniería de Sistemas por la Universidad Nacional de Ingeniería (Lima).

Actualmente, es investigador principal de GRADE. Desde ahí ha desarrollado estudios para el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Unesco, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). Además, es miembro de directorios de emprendimientos sociales y patronatos para el desarrollo social en el país y la región latinoamericana. Ha sido economista líder de la División de Educación del BID y, previamente, investigador del Departamento de Investigación de la misma institución. Antes de unirse al BID fue profesor asistente en Middlebury College, investigador afiliado de GRADE y asesor en el Ministerio de Trabajo y Promoción Social del Perú.

Mantiene activa una amplia agenda de investigación basada en dos ejes temáticos: la educación y los mercados de trabajo, con una especial atención a las desigualdades étnicas y de género. Sus investigaciones han sido publicadas en diversas revistas especializadas y libros (<http://ideas.repec.org/e/pno16.html>). Es también colaborador esporádico en diversos medios de comunicación, en los que publica columnas de opinión. Asimismo, es investigador afiliado del Instituto para el Estudio del Trabajo (IZA) en Bonn y presidente de la Asociación Peruana de Economía.

María Gracia Rodríguez

Bachiller en Economía por la Universidad de Piura. Es analista económica de la Unidad de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Educación del Perú. Anteriormente se desempeñó como asistente de investigación en GRADE, así como en el Centro de Investigación Social y Económica de la Universidad de Piura.

Alan Sánchez

Doctor en Economía por la Universidad de Oxford, institución que también le otorgó el máster en Economía para el Desarrollo. Es investigador asociado de GRADE, investigador principal del estudio Niños del Milenio, e investigador asociado del Departamento de Desarrollo Internacional de la Universidad de Oxford. Asimismo, ejerce labores de docencia en el Departamento de Economía de la Universidad de Piura, en temas relacionados con métodos cuantitativos de evaluación de impacto y políticas de desarrollo social. Sus áreas de interés incluyen economía de la educación, economía de la salud, economía laboral y economía del comportamiento.

Anteriormente, fue especialista en investigación económica de la Gerencia de Estudios Económicos del Banco Central de Reserva del Perú.

Jimena Stuart

Bachiller en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. En GRADE se desempeña como asistente de investigación, y apoya a Martín Benavides en diversos proyectos.

María Cristina Vásquez

Licenciada en Psicología por la Universidad de Lima. En GRADE se desempeñó como asistente de investigación en el área de Educación y Aprendizajes.

Karla Vergara

Licenciada en Geografía y Medio Ambiente por la Pontificia Universidad Católica del Perú. En GRADE se desempeña como investigadora asistente

del área Recursos Naturales, Industrias Extractivas y Conflictos Sociales, y apoya a Manuel Glave en diversos proyectos, principalmente en temas de minería, desarrollo rural, gestión territorial y aplicaciones de sistemas de información geográfica en zonas andinoamazónicas.

Sus principales áreas de interés y especialización son el cambio global, el cambio climático y la gestión de recursos hídricos. Es coautora de investigaciones de GRADE y ha publicado una investigación propia sobre percepción ambiental, vulnerabilidad y estrategias de adaptación frente al cambio climático.

INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO EN EL PERÚ
ONCE BALANCES

Se terminó de imprimir en el mes de
diciembre del 2016 en los Talleres de
Impresiones y Ediciones Arteta E.I.R.L.



Este libro recoge los once balances de investigación presentados en la conferencia Avances Recientes en la Investigación y Políticas para el Desarrollo, organizada en el marco del 35 aniversario del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

Los textos de esta publicación buscan continuar satisfaciendo la demanda de conocimiento dirigida a sostener un debate más informado acerca de la política pública en el Perú. Esta discusión debe partir por reconocer la complejidad de los temas —educación, infancia, medioambiente y recursos naturales, programas sociales e instituciones—; la existencia de impactos heterogéneos en contextos políticos, sociales, económicos, culturales, institucionales y medioambientales diversos; y la necesidad de desplegar acciones de política articuladas para enfrentar los distintos retos.

Al mismo tiempo, los once ensayos son una muestra representativa de la producción académica reciente de GRADE.

ISBN: 978-9972-615-97-9



9 789972 615979