

ESTADO, GOBIERNO Y EXTRACTIVISMO EN EL PERÚ

Gerardo Damonte Valencia

INTRODUCCIÓN

Hace veinte años un régimen autoritario decidió reimpulsar el desarrollo extractivo en el Perú, aprovechando el incremento en el precio de las materias primas, luego de varios años de estancamiento en el sector. El gobierno, en el marco de la promoción de reformas neoliberales, opta por un modelo de privatización del sector extractivo, impulsando a la par medidas orientadas a la atracción de la inversión privada, como políticas de concesión de recursos y excepciones tributarias, así como medidas de adecuación de la institucionalidad ambiental y social del estado a estos emprendimientos privados. Dichas políticas dejaron en su diseño e implementación mucho espacio para la iniciativa privada y el desarrollo de políticas de auto-regulación corporativa, puesto que el gobierno consideraba que el sector privado era más eficiente en términos ambientales y sociales que el estado.

A partir de estas reformas emprendidas en un contexto global favorable, el Perú ingresa a un nuevo ciclo de crecimiento económico acompañado de la expansión de la frontera extractiva. El sector extractivo, en particular el minero, ha experimentado un boom de inversiones en minería a gran escala, incrementando de manera significativa su peso relativo en la economía nacional. Así, por ejemplo, las exportaciones mineras han crecido de manera exponencial en las últimas dos décadas, de casi 1 971 millones de

dólares en 1994 a 26 141 millones en el 2012.¹ El desarrollo de grandes proyectos extractivos y la multiplicación de la minería a pequeña escala en varias regiones del país, ha expandido la frontera extractiva hacia territorios campesinos e indígenas. En estos lugares, las corporaciones extractivas y la minería a pequeña escala han entrado en competencia por recursos como tierra y agua con comunidades campesinas o nativas y agricultores. Como consecuencia, el estado peruano ha tenido que lidiar con escaso éxito tanto con la multiplicación de conflictos en torno a proyectos extractivos como con la expansión de la pequeña minería informal e ilegal. En ambos casos estamos ante problemas de gobernabilidad que el actual estado peruano pareciera no estar preparado para resolver.

¿Cómo se puede caracterizar al estado peruano que surge de las reformas neoliberales en lo que respecta al sector extractivo? ¿Cuáles son las limitaciones que afronta el estado para gobernar este sector? El presente ensayo busca responder a estas preguntas a partir de un análisis de las características y limitaciones del estado peruano que nos pueda llevar a comprender mejor los problemas de gobernabilidad que afronta. El argumento general sostiene: el estado que surge con las reformas neoliberales no ha logrado desarrollar la institucionalidad necesaria para asegurar un desarrollo extractivo socialmente viable. En particular, la sujeción del estado al mercado global y su dependencia económica y política del sector extractivo privado a gran escala son claves para entender el comportamiento estatal y sus limitaciones para gobernar.

Siguiendo a Migdal definimos al estado como una arena de pugna entre grupos de poder e interés que se forman al interior de la sociedad: los estados cambian de acuerdo con la correlación de fuerzas sociales que lo permean.² En este sentido el esta-

¹ Gerardo Damonte, "El modelo extractivo peruano: discursos, políticas y la reproducción de desigualdades sociales", en Bárbara Gobel y Astrid Ulloa [eds.], *Extractivismo minero en Colombia y América Latina*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Ibero-Amerikanisches Institut y DesiguAldades.net, 2014, p. 47.

² Joel Migdal, *States in Society: studying how States and societies transform and constitute one another*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

do no es una institución monolítica separada de la sociedad civil sino un espacio dinámico en constante proceso de reconstrucción. Asimismo, definimos gobernabilidad como la capacidad del estado de gobernar en interacción con otros actores de la sociedad, donde la capacidad de gobernar implica la capacidad de ejercer soberanía en el territorio nacional de manera legítima. Los problemas de gobernabilidad surgen cuando los actores sociales ponen en cuestión la autoridad del estado para gobernar o cuando las limitaciones del estado hacen que ciertas zonas del territorio nacional escapen al control soberano del estado³ o se encuentren en los márgenes del mismo.⁴

El presente ensayo está dividido en tres secciones para desarrollar nuestro argumento. En la primera sección se analiza al estado que emerge de las reformas neoliberales con el fin de mostrar sus limitaciones en el contexto de boom extractivo. En la segunda se busca entender cómo funciona el estado peruano, a pesar de sus limitaciones, en el sector extractivo. Finalmente, en la tercera se ofrecen algunas reflexiones a manera de conclusiones.

UN ESTADO EXTRACTIVO Y UN *PROYECTO PAÍS* AUSENTE

Una de las características que resalta del estado peruano es el hecho de no haber logrado construir un proyecto a largo plazo articulado en torno a un desarrollo diversificado. El estado se ha enfocado en el impulso de la minería transnacional a gran escala al punto de convertirla en prioridad pública. Sumado a esto, el paquete de políticas para incentivar dicha actividad ha sido fuertemente sectorial, mínimamente articulado a otras políticas del estado. Así, se han impulsado, por un lado, mecanismos para facilitar la inversión y desarrollo extractivo como, por ejemplo,

³ Thomas Risse [ed.], *Governance Without a State: Policies and Politics in Areas of Limited Statehood*, Nueva York, Columbia University Press, 2011.

⁴ Veena Das y Deborah Poole [eds.], *Anthropology in the Margins of the State*, Santa Fe, School of American Research Press, 2004.

la mejora en el sistema de concesiones mineras y excepciones tributarias, que no se relacionan con las iniciativas de desarrollo en otros sectores,⁵ resultando entonces que los sistemas de información minera funcionan mucho mejor que los de otros sectores; mientras las iniciativas de titulación de tierras rurales se han desplegado antes allí donde existen intereses extractivos. Por otro, el incentivo a la extracción se ha antepuesto al desarrollo de otros sectores de la economía nacional. Por ejemplo, los permisos de acceso al agua para uso extractivo se han superpuesto a los de uso agrícola. Siguiendo esta línea, los procesos de zonificación económica ecológica que forman parte de la política nacional de ordenamiento territorial, se han detenido allí donde los usos sugeridos del territorio no se condicen con los mapas de expansión minera.⁶

La falta de un proyecto de mayor envergadura más allá del impulso a la extracción queda evidenciado en el discurso desarrollista del estado peruano, que en las últimas décadas viene equiparando desarrollo con crecimiento económico y asumiendo la dependencia de éste a la expansión extractiva. Como históricamente la industria extractiva, en particular la minera, ha sido asociada a pasivos ambientales y sociales, se ha buscado consolidar el discurso de la minería “responsable” como el motor del desarrollo. Rol importante en la consolidación de este imaginario lo han tenido las corporaciones mineras multinacionales, quienes desde su entrada al país han hecho significativos esfuerzos por crear una imagen de seriedad y responsabilidad socio-ambiental en la opinión pública.⁷

⁵ Gerardo Damonte, “Industrias Extractivas, Agricultura y uso de Recursos Naturales: El caso de la gran minería en el Perú”, en Gerardo Damonte, Bernardo Fulcrand y Rosario Gómez [eds.], *Perú: El Problema Agrario en Debate. SEPIA XII*, Lima, Seminario Permanente de Investigación Agraria, 2008, pp. 19-77.

⁶ Manuel Glave, “Ordenamiento territorial y desarrollo en el Perú: Notas conceptuales y balance de logros y limitaciones”, en Javier Escobal, Carmen Ponce, Gerardo Damonte y Manuel Glave, *Desarrollo rural y recursos naturales*, Lima, GRADE, 2012, pp. 123-165.

⁷ Este tema ha sido desarrollado por Gerardo Castillo, en su artículo “Se vende oro: la creación de espacios contestados en la promoción de la minería peruana” y por Gerardo Damonte, en su artículo “Imágenes en negociación: la entrada de la nueva

A mi parecer, son cuatro las características del estado peruano actual que limitan su capacidad para diseñar e implementar un proyecto de desarrollo más allá del impulso del sector extractivo. En primer lugar, hay una falta de planificación y realización de políticas de crecimiento a largo plazo propias. Hace décadas que la planificación para el desarrollo no es una prioridad en la estructura del estado peruano. El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) tiene un peso político ínfimo dentro de la estructura del estado y sus lineamientos quedan raramente expresados en políticas a largo plazo. Las políticas nacionales se diseñan siguiendo paradigmas globales impulsados por organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional y cambian cuando los modelos globales así lo requieren. Los paquetes legislativos son generalmente adaptaciones de lineamientos globales de política o de leyes promulgadas en otros países.

En segundo lugar, el estado cuenta con una limitada burocracia estatal, con intereses propios, que defiende y dé continuidad a las iniciativas estatales. El estado peruano se encuentra lejos de las definiciones weberianas clásicas donde la burocracia estatal establecía un poder autónomo.⁸ Existe una alta movilidad de funcionarios entre el sector estatal y el privado. La tecnocracia estatal es prestada por períodos cortos por el sector privado. Los funcionarios de rango medio buscan mejoras laborales en el sector privado, mientras gran parte de los puestos de poder en cada gobierno son reclutados del sector privado. El nivel de permanencia en puestos públicos medios y altos es también bajo, con cambios continuos entre ministros y vice-ministros. En el Perú actual es una práctica común que los ministros lleguen y se retiren con su equipo técnico, por lo que la continuidad se apoya principal-

minería en la esfera pública nacional". Ambos publicados en el libro de Gisela Cánepa y María Eugenia Ulfe [eds.], *Mirando la esfera pública desde la cultura en el Perú*, Lima, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Puede verse también: Gerardo Damonte (fc), "Política minera y conflicto en el Perú: el agotamiento de la política de auto-regulación corporativa", en Paul Cisneros [ed.], *Sociedad Civil y Política Minera en América Latina*, Quito, Instituto de Altos Estudios Nacionales.

⁸ Max Weber, *Economía y Sociedad*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, [1922] 2002.

mente en lineamientos generales de política dictados desde las altas esferas de gobierno, dominadas por el sector extractivo y económico. Justamente estos sectores constituyen la excepción, puesto que cuentan con cierta continuidad burocrática; sus intereses, sin embargo, difieren poco de los del sector privado empresarial.⁹

En tercer lugar, existe una marcada desigualdad sectorial y territorial en las capacidades del aparato estatal peruano. Los sectores priorizados — como el económico y el extractivo — cuentan con mayores recursos económicos, tecnológicos y humanos que el resto de sectores del estado, constituyéndose en “islas de eficiencia”,¹⁰ lo que redundo en un mayor peso político. Esto resulta, por ejemplo, en su capacidad para impulsar proyectos extractivos por sobre iniciativas agrarias; mientras las dependencias del Ministerio de Energía y Minas pueden contar con data y tramitar permisos rápidamente, los productores agrícolas tiene que lidiar con dependencias agrarias con poca información sistematizada y escaso personal capacitado. En este sentido, la reciente creación del Ministerio del Ambiente en el 2009 y la lucha interna de este sector por lograr un mayor peso político en el aparato estatal es un campo interesante de estudio.

En términos territoriales la desigualdad es aun más radical. Por un lado se trata de un tema de escala: la capacidad y autoridad del estado se va diluyendo conforme se aleja del centro de poder. Este problema, común a muchos estados, se agrava en el caso peruano por un diseño territorial inequitativo inherente a la construcción del estado en el país y a un deficiente proceso de descentralización llevado a cabo en la década pasada.¹¹ Como consecuencia el

⁹ Eduardo Dargent, *Technocracy Under Democracy: Assessing the Power of Experts in Latin America*. Tesis doctoral, University of Texas at Austin, 2012.

¹⁰ Eduardo Dargent, “Agents or Actors? Assessing the Autonomy of Experts in Latin America”, en *Comparative Politics*, 2011, pp. 313-332; E. Dargent, *Technocracy Under Democracy...*, op. cit, 2012; Alberto Vergara, *Conflicto regional, Estado central y sociedad periférica en Bolivia y Perú. Un análisis histórico comparado*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Montreal, 2012.

¹¹ Julio Cotler [coord.], Rodrigo Barrenechea, Marisa Glave, Romeo Grompone y

poder y capacidad técnica estatal se concentra en la capital y un grupo de ciudades importantes, mientras en algunas áreas rurales la presencia estatal es imperceptible. Por ejemplo, existen lugares en la Amazonia peruana donde el estado llegó por primera vez de la mano de las empresas petroleras con el fin de facilitar proyectos extractivos.¹² Por otro, la desigualdad territorial también está por sectores. Así, con el fin de impulsar la extracción en áreas específicas el estado puede mejorar sus servicios sectoriales, allí donde al mismo tiempo la presencia del aparato del estado, en términos de servicios públicos, es marcadamente deficiente.

Por último, el estado peruano alberga contradicciones a nivel político que se reflejan, en algunos casos, en el desarrollo de políticas públicas contrapuestas. Un caso claro a nivel sectorial es la política estatal en relación con los pequeños mineros ilegales en la Amazonia; mientras el Ministerio de Energía y Minas ha desarrollado políticas de formalización con el fin de obtener mayores ingresos de dicha actividad, el Ministerio del Ambiente ha buscado erradicar esta actividad por medio de interdicciones por los enormes daños ambientales que causan en el frágil ecosistema amazónico.¹³ Estas contradicciones se tornan más evidentes a nivel de escalas, en donde se tiene presidentes regionales que desafían abiertamente las políticas nacionales. En este sentido, un caso emblemático ha sido el conflicto social desatado en torno al proyecto minero Conga en la región de Cajamarca, donde la presidencia regional lideró un paro contra el gobierno central demandando la cancelación de este proyecto minero a gran escala, que no solamen-

María Isabel Remy, *Poder y Cambio en las Regiones*, Documento de Trabajo, 154. Serie Sociología y Política, 43, Lima, IEP, PNUD, 2009.

¹² Charles Walker, El uso oficial de la selva en el Perú Republicano, en *Revista Amazonia Peruana*, vol. 8, núm. 14, 1987, pp. 61-89.

¹³ Dos de los autores que han seguido más de cerca los intentos de formalización de la pequeña minería son Víctor Hugo Pachas y Lenin Valencia. Dos documentos disponibles en línea que se pueden revisar son: Víctor Pachas, *A propósito del Plan Nacional para la formalización de la minería artesanal en el Perú*, Lima, CooperAcción, 2011; y Lenin Valencia, *Madre de Dios: ¿Podemos evitar la tragedia? Políticas de ordenamiento de la minería aurífera*, Lima, SPDA, 2014.

te había cumplido con las regulaciones del gobierno central sino que era apoyado abiertamente por el poder central. El proyecto fue finalmente suspendido.¹⁴

IMPLEMENTACIÓN Y REACCIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES DEL ESTADO EXTRACTIVO

No podemos hablar de un estado fallido a pesar de las limitaciones que afronta el estado peruano.¹⁵ El estado diseña e implementa políticas públicas, ofrece servicios de calidad variable a la mayoría de su población y ejerce soberanía en el territorio nacional —con la excepción de ciertos lugares específicos en la Amazonia donde las actividades ilegales escapan al control y autoridad estatal—. Por lo tanto, es interesante preguntarse cómo *funciona* el estado peruano, específicamente en relación al sector extractivo. Si se analiza la manera contradictoria en que muchas veces se toman decisiones y la forma desigual en que los distintos niveles del estado gobiernan, se podría afirmar que el accionar del estado es confuso y depende exclusivamente de la coyuntura. Sin embargo, consideramos que existen características en el funcionamiento estatal que nos pueden ayudar a entender ciertos patrones de comportamiento. Así, al menos para el sector extractivo, consideramos que la agencia del estado se encuentra circunscrita por estructuras políticas y económicas globales y su accionar responde en gran medida a procesos de “implementación” desde los poderes fácticos de la sociedad y “reacción” ante la protesta y movilización social.

¹⁴ Los siguientes trabajos contextualizan y presentan los sucesos del conflicto: José De Echave y Alejandro Diez, *Más allá de Conga*, Lima, RedGE, 2013; Mauricio Zavaleta, *El conflicto Conga y la batalla por los recursos en Cajamarca*, Cuadernos de Trabajo No. 18, Departamento de Ciencias Sociales PUCP, Lima, 2014.

¹⁵ Sigo la definición de ‘estado fallido’ propuesta por: Natasha Ezrow y Erica Frantz, *Failed States and Institutional Decay: Understanding Instability and Poverty in the Developing World*, Londres, Bloomsbury Academic, 2013.

En primer lugar, el estado que se construye a partir de las reformas neoliberales es aquel que busca jugar el rol que le asigna un mercado global dominado por capitales privados. Como señala Strange, los estados neoliberales retroceden en su intención de establecer políticas autónomas para adecuarse de la mejor manera a políticas globales de mercado.¹⁶ En el sector extractivo este viraje se ve claramente con la promulgación de leyes para facilitar la transnacionalización y privatización del sector.¹⁷ Estos cambios facilitan el ingreso de las principales corporaciones extractivas multinacionales mineras que, en alianza con empresas mineras nacionales, rápidamente pasan a dominar el sector. En concordancia, la asociación que agrupa a las empresas extractivas en el país adquiere relevancia económica y política convirtiéndose en un importante poder fáctico en el país.

La adecuación del estado a lineamientos globales de política pública no solo trae consigo el ingreso del capital transnacional sino también un conjunto de iniciativas ambientales y sociales que forman parte del paquete de políticas de liberalización global.¹⁸ En el tema ambiental, el contexto internacional influye decisivamente en la adopción por parte del estado de políticas globales de protección que se traducen en la creación de un sistema de regulación ambiental en el sector.¹⁹ Asimismo, la influencia de organismos multilaterales es significativa para la adopción de políticas

¹⁶ Susan Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Nueva York, Cambridge University Press, 1996.

¹⁷ Juan Aste, *Transnacionalización de la minería peruano: problemas y posibilidades hacia el siglo XXI*, Lima, Friedrich Ebert Stiftung, 1997; Manuel Glave y Juana Kuramoto, "La minería peruana: lo que sabemos y lo que aún nos falta saber", en Grupo de Análisis para el Desarrollo, *Investigación, Políticas y Desarrollo en el Perú*, Lima, GRADE, 2007; Manuel Glave y Juana Kuramoto, *Minería, minerales y desarrollo sustentable en Perú*, en Equipo MMSD América del Sur, *Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable en América del Sur*, International Institute for Environment and Development, World Business Council for Sustainable Development, 2002, pp. 529-591.

¹⁸ Arthur Mol, "Ecological Modernization and the Global Economy", en *Global Environmental Politics*, vol. 2, núm. 2, 2002, pp. 92-115.

¹⁹ Iván Lanegra, *Institucionalidad ambiental peruana*, en Gerardo Damonte, y Giselle Vila [eds.], *Agenda de investigación en temas socioambientales en el Perú: una aproximación desde las ciencias sociales*, Lima, PUCP, 2014, pp. 29-46.

de reconocimiento y participación indígena, como la promulgación de la Ley de Consulta Previa en el Perú.²⁰

Sin embargo, es claro que las reformas económicas neoliberales fueron adoptadas con mayor rapidez, eficacia y profundidad que las reformas ambientales y sociales. La presión inicial y mayor, por parte de los organismos multilaterales, estuvo sobre la liberalización del mercado para permitir la entrada de capitales globales. Las preocupaciones ambientales o sociales se entendieron como reformas posteriores y hasta subsidiarias al desarrollo de mercados. El estado central peruano entendió y asumió como propia esta priorización, la cual se refleja en la manera que hasta ahora se diseñan e implementan políticas públicas en el país. El estado central peruano no solamente circunscribe su accionar a los axiomas del mercado sino también prioriza lo económico por sobre lo político, ambiental o social.

Por último, la inserción y adecuación del aparato estatal a las políticas globales de mercado trajo consigo la necesidad de contratar cuadros profesionales que pudiesen entender e implementar las reformas adoptadas. Si bien este proceso de consolidación burocrática no pudo completarse por las razones que describimos anteriormente, es interesante constatar que sí influyó en la forma en que los funcionarios, en particular los de alto nivel, entienden su trabajo. Las discusiones de política pública en el estado central raramente cuestionan los axiomas globales de las economías de mercado o la preeminencia de razones económicas. Esto conlleva a que, por ejemplo, desde el sector extractivo sea prácticamente inimaginable la renuncia a un gran proyecto minero por razones no económicas. En este sentido, la racionalidad discursiva estatal termina confundándose (y subsumiéndose) en una lógica privada empresarial.

En segundo lugar, el accionar del estado permea en distintos niveles por los poderes fácticos de la sociedad, en particular los

²⁰ Gerardo Damonte y Manuel Glave, *¿Cómo incluir a los pueblos indígenas andinos?,* en ILAIPP, *Avances, desafíos y lecciones aprendidas del otorgamiento de derechos de consulta en el Perú y Bolivia,* Guatemala, IDRC, 2014.

económicos. En el sector extractivo, las corporaciones, compañías grandes y asociaciones de empresarios mineros y petroleros tienen la capacidad de influir de manera decisiva en el diseño, promulgación e implementación de políticas públicas. Es interesante constatar que los capitalistas extractivos no han buscado hasta ahora copar posiciones dentro del estado, es decir, elegirse como gobernantes, sino que han optado más bien por permear al estado, es decir, ejercer presión e influencia sobre éste. Esto puede deberse a que el costo político de gobernar puede ser alto mientras influir sobre los que gobiernan permite cierta autonomía, muy conveniente en contextos de inestabilidad política. Sin embargo, la influencia de los poderes fácticos en el sector extractivo es abierta y constatable, aunque no siempre decisiva.

El estado no solamente es influenciado por los grandes capitales extractivos, sino al mismo tiempo depende de ellos para gobernar en zonas de extracción remotas. Como ha mostrado Ferguson, los estados dependen muchas veces de las empresas para poder ejercer soberanía de manera indirecta.²¹ El estado peruano ha buscado históricamente apoyarse en corporaciones extractivas para resolver, al menos en parte, sus problemas de “legibilidad” y ejercer de manera indirecta su gobierno en lugares que de otro modo le serían desconocidos y ajenos. Este fue el caso de las empresas caucheras en el pasado²² y es el caso de algunas corporaciones petroleras y mineras en el presente. La diferencia es que en el pasado el estado no tenía la capacidad de llegar a zonas remotas, mientras que el estado actual, pudiendo afirmar su presencia en todo el territorio nacional, considera que es preferible “tercerizar” ciertos aspectos del gobierno en corporaciones extractivas privadas. En sitios extractivos, las corporaciones se asumen la función de recabar información para poder “leer” a la sociedad local y así establecerse como actores econó-

²¹ James Ferguson y Gupta Akhil, “Spatializing states: toward an ethnography of neoliberal governmentality”, en *American Ethnologist*, vol. 29, núm. 4, 2002, pp. 981-1002.

²² Charles Walker, *op. cit.*, 1987.

micos y políticos en la localidad. Por ello, prefiere dejar espacios institucionales para el desenvolvimiento de prácticas sociales de responsabilidad corporativa en vez de desarrollar la institucionalidad pública.²³ En este caso la “implementación” se convierte en interdependencia.

En tercer lugar, el accionar del estado peruano ha demostrado ser “reactivo” a la movilización social, particularmente en las unidades descentralizadas de gobierno administrativo, como son regiones, provincias y distritos. La expansión extractiva, en especial la minera, ha generado la multiplicación de conflictos en el Perú. La literatura identifica las causas del conflicto en la competencia por recursos y mayores rentas extractivas, la afectación de formas locales de subsistencia, y las crecientes desigualdades sociales.²⁴ Como resultado de esta explosión social el estado se ha visto obligado no solo a negociar con los actores locales movilizados por las condiciones para la extracción, sino también a revisar su política minera.²⁵

Paulatinamente, ciertos sectores del gobierno han entendido que ni la represión ni la “tercerización” hacia las corporaciones

²³ Anthony Bebbington, “Extractive industries and stunted states: conflict, responsibility and institutional change in the Andes”, en Raman R. [ed.], *Corporate Social Responsibility: Discourses, Practices and Perspectives*, London, Palgrave MacMillan, 2010, pp. 97-115; David Szablowski, *Transnational Law and Local Struggles: Mining, Communities, and the World Bank*, Oxford-Portland, Hart Pub, 2007.

²⁴ Algunos ejemplos de la literatura sobre conflictos en torno a actividades extractivas incluyen: Javier Arellano, “Aggravating the resource curse: Decentralisation, Conflict and Mining in Peru”, en *Journal of Development Studies*, vol. 47, núm. 4, 2011, pp. 617-638; Javier Arellano, *Minería sin fronteras: conflicto y desarrollo en regiones mineras en Perú*, Lima, IEP, 2011; Roxana Barrantes, Patricia Zárate y Anahí Durand [eds.], *Te quiero pero no: minería, desarrollo y poblaciones locales*, Lima, IEP, 2005; Anthony Bebbington [ed.], *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry: Evidence from South America*, Londres, Routledge, 2012; José De Echave, et al., *Minería y Conflicto Social*, Lima, CIPCA, CBC, IEP y CIES, 2009; Guillermo Salas, “La embriaguez del canon minero. La política distrital en San Marcos a doce años de la presencia de Antamina”, en *Anthropologica*, vol. 28, núm. 1, 2010, pp. 111-138; Maritza Paredes, “Discurso Indígena y Conflicto Minero en el Perú”, en Javier Iguñiz, Javier Escobal y Carlos Iván Degregori [eds.], *Perú: El Problema Agrario en Debate Sepia XI*, Lima, SEPIA, 2006, pp. 501-539.

²⁵ J. De Echave et al., *op. cit.*, 2007.

del ejercicio de gobierno son sostenibles en un escenario de creciente movilización social. En este contexto el estado ha buscado fortalecer su presencia institucional sin renunciar a los principios económicos y políticos neoliberales. La mayor intervención estatal se ha hecho evidente en, por ejemplo, los cambios en el fortalecimiento de la autonomía en la regulación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) con la creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental (SENACE),²⁶ o con la recurrente instalación de mesas de diálogo conducidas por el estado con el fin de lograr la paz social necesaria para mantener el flujo de inversiones extractivas.

Es por esto que consideramos que el estado ha tenido un accionar reactivo ante la movilización social. Las protestas ciertamente han tenido un impacto positivo en la revisión de políticas específicas y en la suspensión de proyectos mineros que no lograban conseguir una licencia social mínima.²⁷ En algunos casos, como el de Conga y Espinar,²⁸ son los propios gobiernos regionales o municipales los que han encabezado la protesta en contra de las políticas pro-extracción del gobierno central. La protesta y movilización se convierten así en agentes activadores que pueden variar los pesos relativos al interior del estado o contrarrestar la influencia de los poderes fácticos del sector. No obstante, las organizaciones locales y regionales movilizadas siguen sin encontrar un espacio institucional estable que articule sus demandas en una agenda nacional alternativa. La protesta se desborda pero no se institucionaliza fuera de la localidad y en ese sentido pierde su fuerza transformadora.²⁹

²⁶ Antes de la creación del ente autónomo SENACE en el 2012, los EIA eran aprobados por una dependencia del Ministerio de Energía y Minas, cuyo mandato principal no era regular sino incentivar la inversión extractiva.

²⁷ Anthony Bebbington, *et al.*, *Contention and Ambiguity: Mining and the Possibilities of Development*. *Development and Change*, vol. 39, núm. 6, 2008, pp. 965-992.

²⁸ Me refiero al conflicto entre la empresa minera Xstrata Tintaya y las comunidades de su entorno, sucedido en el 2012, y suscitado a raíz de denuncias por contaminación de aguas. Óscar Mollehuana, entonces alcalde del Distrito de Espinar, fue uno de los líderes principales de la oposición.

²⁹ Gerardo Damonte, *op. cit.*, *fc.*

REFLEXIONES FINALES

En el Perú, el análisis del estado está volviendo a ser un tema importante en la agenda de lo social.³⁰ La dependencia económica del desarrollo extractivo y la constante conflictividad social en el sector han hecho que comiencen a repensarse de manera crítica algunas de las políticas implementadas en los años noventa. En este contexto, el debate sobre la viabilidad de estados extractivistas es un asunto creciente de estudio.³¹ El presente ensayo ha buscado contribuir a este debate señalando no solo las limitaciones del estado neoliberal peruano sino también los límites en su forma de gobernar.

El modelo de estado que se va constituyendo a partir de las reformas neoliberales no logra establecer un proyecto de país que articule el desarrollo extractivo al bienestar general de la población. Las reformas económicas, exitosas en atraer capital transnacional, no fueron acompañadas con una construcción de institucionalidad pública. El estado se apoyó en los actores corporativos para gobernar mientras el crecimiento económico se sobrepuso a las preocupaciones ambientales y necesidades sociales. Este desarrollo desigual ha conllevado a que el descontento social amenace

³⁰ Eduardo Ver Dargent, *El Estado en el Perú. Una agenda de investigación*, Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2012; Eduardo Dargent y Stephanie Rousseau, "El Estado bajo la mira de la Facultad de Ciencias Sociales". Ponencia presentada en el evento "50 años Generando Aportes desde las Distintas Disciplinas", Facultad de Ciencias Sociales, PUCP, 2015.

³¹ Ver, por ejemplo: Anthony Bebbington y Denise Humphreys Bebbington, "An Andean Avatar: Post-neoliberal and neoliberal strategies for securing the unobtainable", en *New Political Economy*, vol. 15, núm. 4, 2011, pp. 131-145; Gerardo Damonte, *op. cit.*, 2014; José Carlos Orihuela, How do "Mineral-States" Learn? Path-Dependence, Networks, and Policy Change in the Development of Economic Institutions, en *World Development*, núm. 43, 2013, pp. 138-148; Cecilia Perla, "¿Empresas mineras como promotoras del desarrollo? La dimensión política de las inversiones sociales mineras en el Perú", en Carlos Meléndez y Alberto Vergara [eds.], *La Iniciación de la Política. El Perú político en perspectiva comparada*, Lima, PUCP, 2010, pp. 245-272; Rosemary Thorp, Stefania Battistelli, Yvan Guichaoua, Jose Carlos Orihuela y Maritza Paredes, *The Developmental Challenges of Mining and Oil. Lessons from Africa and Latin America*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2012.

el crecimiento económico sostenido sobre la expansión extractivista, llevando al estado a un entrapamiento político del que le es muy difícil salir sin trasgredir los márgenes de maniobra que el mismo modelo le ha impuesto.

La falta de capital político, programa propio e institucionalidad pública adecuada, ha hecho que el gobierno termine sopor-tándose a partir del capital privado. En este sentido, los poderes fácticos de la sociedad han permeado al estado restringiendo aún más su autonomía. El gobierno le ha puesto límites políticos al estado para intentar no interferir en los mercados, asumiendo de manera fundamentalista que solamente con políticas de liberalización se puede mantener el crecimiento económico. En esta línea, los intereses públicos estatales se confunden con los privados, generando un efecto de "ausencia" del estado que es resentido por la poblaciones afectadas por el desarrollo extractivo.

En este marco el estado ha sido incapaz de incluir a los grupos críticos a la extracción a espacios institucionales de debate político. Por el contrario, se ha buscado criminalizar la movilización frente a la expansión extractiva, lo que ha tenido resultados adversos. La recurrencia de esta política fallida solo puede mostrar la incapacidad institucional del gobierno para encontrar mecanismos de gobernabilidad que no se basen en el desprestigio y la represión de la disidencia. La gestión de conflictos ha mostrado su ineficacia, al menos en el sector extractivo, porque se asume que el problema es la falta de información sobre regulaciones y beneficios del desarrollo extractivo. El gobierno busca negar lecturas críticas mientras el estado es incapaz de "leer" (menos aún de incluir) a los sectores contestatarios de la sociedad. Una vez más, las limitaciones políticas e institucionales de un modelo de estado que se supedita a las reglas de mercado muestra sus límites.

Sin embargo, la caída del régimen autoritario demostró que la sociedad peruana no puede ser gobernada por la fuerza. Los proyectos extractivos más controversiales acarrearón olas de protestas recurrentes que desestabilizaron al gobierno, mostrando los límites de las políticas coercitivas. En estos casos el gobierno

ha tenido que retroceder y hasta asumir de manera reactiva algunos puntos de la agenda opositora. La protesta ha mostrado su capacidad transformadora ante un estado huérfano de instituciones y políticas autónomas que puedan incluir a los sectores críticos. El conflicto genera una posibilidad de cambio institucional que sin embargo se agota en los límites del modelo. Por otro lado, la protesta, en particular la que se vuelve recurrente, puede tener un efecto negativo en la institucionalidad social. Si el estado no genera espacios institucionales para la solución de conflictos, la protesta puede desbordarse hasta convertirse en una práctica institucionalizada de aproximación al estado.

En conclusión, el sector extractivo peruano constituye un buen ejemplo de cómo el crecimiento económico no trae consigo necesariamente avances institucionales que le brinden sostenibilidad a dicho crecimiento. En este sentido, las reformas económicas neoliberales en el Perú han facilitado un crecimiento económico poco sostenible en términos sociales, dejando una herencia difícil de administrar.