

**Entre el oro y el paraíso: Lógica del Estado frente a la minería
ilegal en Madre de Dios a finales del Gobierno de Alan García.**

(2008-2011)

**Agendación de un caso complejo a través de una lógica
incremental.**

Por

Indira Quintasi Orosco

Indira.quintasi@pucp.pe

Pontificia Universidad Católica del Perú

Área temática: Administración Pública y Políticas Públicas

**"Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de
Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política
(ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013."**

RESUMEN

Este trabajo estudia la implementación de una decisión de política pública referida a la minería ilegal aurífera en la región de Madre de Dios en Perú, uno de los últimos paraísos en la tierra, la cual alberga en la actualidad cerca de 30 000 personas involucradas en esta actividad, generando el mayor daño ecológico de la amazonia, con una deforestación de 35 000 hectáreas, seguido de una larga lista de males ambientales, económicos y sociales.

Así, esta investigación aborda la reconstrucción de la lógica del Estado frente a esta problemática a finales del segundo Gobierno de Alan García. Durante los años 2008 y 2011, permitiendo ver la construcción de una ventana oportunidad y el ingreso de esta problemática en la agenda pública. Esto como parte de la lógica del Estado dentro del marco de políticas graduales frente a un escenario adverso y complejo sobre el cual era urgente una actuación. A partir de la investigación y hallazgos, esta tesis sustenta la idea de que en materia de políticas públicas, considerando la debilidad del Estado, en países como el nuestro, la lógica Estatal para enfrentarse a ellos, justifica seguir un modelo de política pública signado por el cambio incremental, donde se tiene que empezar dando un primer paso e “ingeniarse” ante asuntos tan complejos, críticos y urgentes como el caso de la minería ilegal en Madre de Dios.

Esta tesis se dirige a aquellos interesados en la construcción de políticas públicas, sin desentenderse de reconocer la lógica estatal como una realidad necesaria sobre la cual construir políticas. Analizando el proceso de agendación, toma de decisiones, evaluación de políticas públicas y generando un aporte al entendimiento de esta lógica Estatal sobre un caso real, complejo y vigente.

El Perú es un país caracterizado por la actividad extractiva, siendo la minería a gran escala la principal. Prueba de ello, son los rankings mineros a nivel mundial, donde el Perú es el primer productor mundial de plata y segundo de cobre. A nivel de Latinoamérica, este ocupa el primer lugar como productor de oro, plata, cobre, zinc y estaño, logrando liderar la región. Esto no es sorpresa, pues en los últimos 10 años, las exportaciones nacionales han multiplicado 7 veces su valor y solo al 2010 las cifras ascendieron a 21 726 millones de dólares. Del total anterior, tanto el cobre y el oro fueron y son hasta la fecha protagonistas en productos de exportación nacional, conformando el 40,83 % y 35,71 % respectivamente. Además en los próximos 8 años habrá inversiones anuales en minería, que en promedio, abarcan cerca de 5 000 millones de dólares por año, lo cual implica construir 2 “Antaminas” por año (Luna 2011: 9-14). Estas cifras, nada despreciables, han contribuido a que nuestro país sea catalogado como uno de los principales destinos en inversión internacional y contribuyan a la consolidación económica del país. Por ello, es común escuchar “El Perú es un país minero” referente a la minería a gran escala; sin embargo, afirmar esto, sólo bajo el conocimiento de la gran minería no es suficiente. Existe otra cara de esta actividad y que crece muy cercana a esta, no obstante, goza de una menor atención pese a que también ocupa los primeros lugares a nivel regional y mundial, generando altos ingresos y movilizand o grandes recursos a la par, nos referimos a la minería artesanal o pequeña minería. Esa minería postergada de la que muy pocos quieren hablar pero que día a día abarca mayores cifras no sólo en producción sino en sus repercusiones. Así, el Perú no es sólo “minero” por la minería a gran minería, es también “minero” por la minería artesanal y pequeña minería y todo lo que ello implica.¹

La minería artesanal y de pequeña minería en el Perú no son fenómenos recientes, su evidencia data en el Perú desde finales de la década de los setentas (Kuramoto 2011:13) o en el caso de la minería artesanal tiene una presencia mayor a 40 años (Brack, Ipenza, Alvarez, Sotero 2011: 14). El punto es que esta como actividad no es reciente, pero como problemática tiene un aceleramiento significativo desde los últimos años, producto de diferentes factores pero principalmente debido al aumento del precio del oro. Así, el crecimiento de la minería aurífera en esta escala ha tenido un crecimiento mayor debido a la existencia de yacimientos fácilmente explotables, el auge en los precios y la movilización de diversas personas para dedicarse a esta actividad (Kuramoto 2011:13). Según afirma

¹ Esta investigación emplea el término de minería artesanal (MA) y pequeña minería (PM) para referirse a la actividad de extracción minera propiamente, donde la principal distinción entre ambas es la dimensión: 1000ha para la MA y 2000 ha para la PM (Ipenza 2012: 21) y el uso de tecnología donde la MA se distingue por el uso de métodos manuales y básicos. Por otro lado, la minería informal e ilegal son problemáticas características dentro de la minería artesanal y minería a pequeña escala en el Perú, más no se trata de exactamente lo mismo. La mayor parte de la MA y PM se encuentran al margen de la ley, motivo por el cual se ha tendido a generalizar, sin embargo es importante esta distinción para entender los matices de esta actividad.

Torres (2007), debido al grado de informalidad que acompaña a esta actividad, no permite tener datos exactos sobre su dimensión o expansión. Sin embargo por datos del MINEM, se sabe que esta actividad se incrementó aceleradamente en los últimos años, convirtiéndose en un problema mucho más grave. Pues se sabe que la producción de oro en el Perú, durante el 2008 sobrepasó las 86 toneladas y los precios alcanzaron ese año 870 dólares la onza, logrando hasta la actualidad los 1,350 dólares la onza de oro (Kuramoto 2011:13). Esta situación vista en un contexto mundial, indica que el 20 y 25 % del oro a nivel mundial es producido por la minería artesanal y pequeña minería, de la cual el 15 % es Latinoamericana y continúa en aumento (Valdivia y Quispe 2005: 2). Es decir, que un cuarto del oro mundial es producido por esta actividad artesanal y de pequeña escala y el Perú es el principal contribuyente. Por ello, si bien esta actividad en sus inicios fue catalogada como principalmente artesanal debido a su uso vivencial y hasta milenario, esto ha ido quedado atrás. Actualmente, esta producción ha pasado a incrementar su producción, capitales, recursos y mecanismos de extracción, pasando a ser de pequeña minería. Ambas actividades se han desarrollado a la par, donde evidentemente, además del factor de incremento del precio del oro, se suman factores como la crisis económica, la ausencia del Estado y la falta de oportunidades, las cuales han generado y degenerado esta actividad, siendo ahora en su mayoría minería ilegal. Es lamentable reconocer que el factor de la informalidad es una constante en esta actividad, confundiendo muchas veces a toda la MA y PM con la minería ilegal cuando no es necesariamente el caso. Sin embargo no se puede tapar el sol con un dedo y Madre de Dios es un ejemplo claro, donde el 90 % de esta actividad es ilegal (Pita 2011: 1). Lo preocupante es que un escenario similar o no muy lejano de serlo se repite en 21 regiones de las 25 que tiene el Perú, siendo Puno, Sur Medio y La Libertad las que siguen el paso a Madre de Dios (Ipenza 2012:14) y (De Echave 2008: 281).

En efecto, la mayor concentración de minería artesanal y pequeña minería del Perú se encuentra en Madre de Dios, esta actividad se desenvuelve a lo largo de la Amazonía, haciendo estragos a diestra y siniestra. En los últimos años la producción de esta actividad en esta región se incrementó en 54% y cuenta actualmente con el 70% de la producción de oro de la minería artesanal de todo el país (De Echave 2008: 281). En Madre de Dios se extrae el oro desde hace más de 40 años y es el único lugar donde se extrae minería aluvial aurífera. El oro se encuentra en yacimientos aluvial, en llanuras, terrazas con bosques y en los cauces de los ríos. Para la extracción del oro en los suelos aluviales forzosamente se talan miles de hectáreas de bosques, se altera el lecho y el curso de los ríos, pues se trata de partículas de oro almacenadas con el tiempo en el agua y el fango, no se trata de vetas como en otras regiones del país (TV Perú: 2010). Esta región caracterizada por actividades económicas como la recolección de castañas, la industria maderera, ecoturismos vivencial y otros ha pasado de ser una de las regiones menos pobladas del Perú a la que concentra la mayor migración, donde se calcula que migran desde Cusco y Puno cerca de 200 y 300 personas para realizar esta actividad, conformando campamentos, que en realidad son barracas, donde se concentran hombres, mujeres y niños a extraer oro actividad sin contar con las condiciones laborales básicas ni servicios primarios. Generándose una deforestación sin precedentes de los grandes bosques de castaña, shihuahuaco, cedro, y otras especies forestales de gran valor, provocando severos impactos en la biodiversidad tropical. Esto en una tierra declarada patrimonio de la humanidad por la ONU y capital de la biodiversidad del Perú por el Estado. Esto, además de incurrir severamente en daños irreversibles

ambientalmente, son cerca de 15 mil personas aproximadamente los que extraen oro, realizándolo en la más absoluta precariedad y al margen de la ley, con muy poco beneficio para el Estado y la sociedad, realizando operaciones con combustible subsidiado sin pagar ningún canon por la explotación del oro, sin seguro social a los trabajadores, ni impuestos a la SUNAT por la venta informal del oro, entre otros (Pita 2011:1)

Así esta problemática tiene diferentes aristas que la complejizan, con efectos perjudiciales en diferentes medidas, pasando primero desde los problemas ambientales, a través de la deforestación de los bosques, el impacto ecológico sobre los sistemas, los recursos como el agua y la biodiversidad y daños indirectos a largo plazo. Segundo, problemas sociales respecto a la actividad misma y sus condiciones laborales caóticas; conflictos sociales entre los propios actores como mineros, nativos, concesionarios, agricultores y Estado por la tierra y sus recursos; problemas con los servicios básicos como salud y educación producto de la informalidad; los problemas indirectos como la trata de personas, tanto en la actividad misma como en prostitución y lo más atenuante y lo más atenuante es que gran parte de esta es infantil. Tercero, problemas económicos respecto a la evasión de impuestos como se mencionó antes y su vez el alto costo político y económico. Esto se debe a que esta actividad representa la labor de miles de pobladores y sustentos de miles de familias, los cuales se traslapan con los intereses de inversionistas en turismo y otros capitales que debido a esta actividad es más difícil de atraer.² El Estado frente a esto ha tenido políticas de inacción por cerca de 40 años desde la presencia de las primeras mineras informales de tipo auríferas y una baja acción en años más tarde, mientras estas crecían. El Estado ha ido postergando su responsabilidad y su rol en esta problemática tan compleja, teniendo una nula o baja acción frente a la presencia de la minería informal e ilegal y sus efectos.

El Estado en los últimos años a partir del 90 en el Gobierno de Fujimori tuvo una política fuerte respecto a la promoción minera. Política por la cual se dieron medidas de promoción y liberalización del mercado, entre las cuales se dio la eliminación de la única institución regulatoria, el Banco Minero del Perú. A partir de esa fecha se vivió bajo una lógica donde cualquiera podía comprar y vender oro sin mayor vigilancia o regulación, lo que provoque mayor dinamización de esta actividad pero sin medir los efectos posteriores. Luego de ese golpe a la minería artesana el Estado ha tenido escasos avances a nivel legislativo en esta materia. Es recién a partir del 2002, en el Gobierno de Alejandro Toledo bajo la ley N°27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, donde se da un reconocimiento por parte del Estado sobre la vigencia de esta actividad en el Perú y se habla de formalización (De Echave 2008: 282). Posteriormente, en el Segundo Gobierno de Alan García, a partir del contexto del TLC se dan una serie de medidas antes de la firma del tratado, entre ellas se encuentra la construcción del Ministerio del Ambiente, el cual es una realidad en el 2008. Este surge en

² Este breve recuento son algunos de los efectos y problemas de esta actividad, que se presentan desde los ambientales, sociales, económicos y políticos y que se extrajeron principalmente en el informe por el MINAM por Brack, Ipenza, Álvarez y Sotero (2011), el gobierno regional de Madre de Dios por Pita (2011), el MINEM por Luna (2011), la SPDA por Rivero y Díaz (2012), de GRADE por Kuramoto (2001) y CooperAcción (2008), entre otros.

un escenario donde el cuidado del ambiente y el cambio climático se están convirtiendo con más fuerza en una tendencia a nivel mundial y regional. Esta tendencia acompañada de las exigencias de EE.UU sobre la firma del TLC, permiten crear este ministerio y darle facultades que permiten regular sobre materia ambiental. En este punto se designa como Primer Ministro del Ambiente en el Perú, al doctor en ciencias naturales Antonio Brack, el cual posee una amplia experiencia en diversas problemáticas ambientales. En su Ministerio se tuvo a la minería informal e ilegal como uno de sus prioridades y se dieron los primeros estudios técnicos más profundos al respecto de esta problemática. Mientras tanto, el segundo gobierno de Alan García se caracterizaba por los altos índices en estabilidad económica, altas inversiones en el país y fuertes relaciones a nivel exterior, es decir una economía con cifras en azul que se calificó incluso como gobierno en piloto automático (Pedraglio 2011:1). Por otro lado, se vivía también un contexto con altas cifras a nivel de conflictividad social por recursos como la tierra, el agua y las altas demandas por políticas de reforma social. En el 2009, luego de la salida de un conjunto de decretos legislativos, principalmente el 1090 y 1064 los cuales vulneraban los derechos de los pueblos indígenas y los territorios amazónicos, pues eran incompatible con el Convenio 169 de la OIT, se dio uno de los mayores ejemplos de hasta dónde puede llegar un conflictos social, así se dio la tragedia de Bagua donde el conflictos estalló en violencia y se enfrentaron policías y civiles y tuvo como consecuencias varios muertos. Hecho que sin duda abrió muchas heridas respecto al Estado y termino por calificar al gobierno por su falta de diálogo, la cual claramente se atenuaba bajo la lógica del Perro del hortelano, lógica que el presidente pregonó a lo largo de su gobierno, donde indicaba que aquellos que se oponen a las industrias extractivas son individuos contrarios al progreso y la modernización. Así en general, éste fue un gobierno caracterizado por no ser reformista, es decir muy distinto al primer gobierno de Alan García, dejó atrás las invocaciones socialdemócratas y lidero un gobierno económicamente ortodoxo y socialmente poco ambicioso (Tanaka 2008: 172). Así, El presidente García gobernó con un temor extremo a cualquier riesgo, no quiso rasguñar siquiera sus relaciones con la gran inversión por lo que no hizo grandes reformas (Pedraglio 2011: 1).

En este contexto, luego de los sucesos de Bagua, finalizando el año 2010 y el Segundo Gobierno de Alan García el ejecutivo emite el Decreto de Urgencia 012-2010, el cual tiene como propósito enfrentar la problemática de minería informal e ilegal en Madre de Dios a través de esta política donde se indica que es de interés nacional el ordenamiento minero en Madre de Dios, siendo este decreto una de las primera medidas del Estado donde realmente se reconoce la gravedad de esta problemática y donde su implementación comprende acciones como: Suspensión de los petitorios mineros, establecimiento de zonas de exclusión minera, prohibición del uso de dragas y equipos similares, fortalecimiento del proceso de formalización donde ya se permitía esta actividad, recuperación de las zonas degradadas y el apoyo al gobierno regional de Madre de Dios para el cumplimiento de sus funciones respecto a la MA y PM.³

Así, es claro que esta investigación abarcará la problemática de la minería ilegal en Madre de Dios, problemática altamente compleja pues no sólo se enfoca en la presencia de

³ Ver Anexo 1. Decreto de Urgencia 012-2010 sobre el ordenamiento minero en Madre de Dios en su versión completa.

la minería informal e ilegal en sí misma y sus efectos, sino que además es la nula o baja acción del Estado lo que complejiza aún más esta problemática. Además de la complejidad se suman los altos costos políticos, producto de las diferentes aristas que contiene y la dimensión y gravedad en la que se encuentra. Pues como se mencionó antes, cerca de 15 mil personas trabajan directamente con esta actividad, pero indirectamente son cerca de 30 mil personas las involucradas. Por ello a diferencia de otras problemáticas donde todos están de acuerdo en una solución al problema, en esta gran parte de estas personas no quiere que se resuelva nada, todo lo contrario insisten en seguir en esta actividad. No obstante, pese a un contexto no reformista, donde no se hace gran cosa y en términos políticos, donde hay una débil habilidad de reforma, llama la atención cómo fue posible que en el último año de gobierno de Alan García en el 2010, se emita un decreto de urgencia, D.U 012-2010, referido al ordenamiento minero en Madre de Dios. Un decreto que ataca la problemática de la minería informal e ilegal, sabiendo que este tenía altos costo, más aún luego de los sucesos de Bagua, a puertas del fin del Gobierno e inicios de un nuevo mandato. Era conocido que el Estado trabajaba bajo piloto automático y se convirtió en un gobierno netamente administrativo, en donde era lógico no embarcarse en un problema tan espinoso como la problemática de la minería ilegal en Madre de Dios. Sin embargo, contra todo pronóstico el gobierno sacó el D.U 012-2010 e inició también algunas disposiciones de acción como avances en la formalización e interdicciones en Madre de Dios con la ayuda del ejército, a través de las cuales se logró dinamitar varias dragas e ingresar a algunos campamentos, dando así algunas señales de orden en donde parecía nunca haber existido. Así, el Decreto de Urgencia N° 012- 2010, marca un giro en las políticas de acción y normativa con miras a la construcción de una política pública. En este punto se observa un giro significativo a nivel legislativo y líneas de acción, en el cual luego de un conjunto de normas que no reconocían el problema, surge un conjunto de normativas regulatorias importantes. Con ello, nos referimos, a normas representativas ante el vacío existente, las cuales podrían significar el inicio en la construcción de nuevas políticas frente a esta problemática. Esta política no deja de ser general y de tener limitantes y vacíos, sin embargo constituye un primer paso de cambio en el accionar estatal. A partir de esta, se ha dado gran cantidad de legislación, algunas poco articuladas y principalmente atacan la ilegalidad más que la regulación de ésta. Pese a ello, el conjunto de estas normativas constituyen referentes para entender la lógica estatal en el enfrentamiento de un problema como público. Así evidentemente sorprende este giro político sobre esta problemática tan poco visibilizada por años y sobre la cual se toma una decisión de política pública a través de este decreto, comprando un pleito postergado por 40 años y hacerlo a finales de un gobierno. La implementación posterior está marcada por varias huelgas inmediatas al decreto por parte de las diferentes federaciones de MA y PM, donde las primeras líneas de acción del Estado denuncian una gran improvisación durante el proceso, entonces sigue llamado la atención del por qué se hace algo que no está listo y que saliendo de un gobierno a otro tiene bajas posibilidades de tener éxito pero se insiste en realizarlo.

Así la relevancia de la presente investigación se encuentra primero respecto al caso. La minería ilegal como problemática de la MA y PM, que pone en evidencia el mayor centro de minería ilegal nacional, presentando cifras alarmantes que ponen en peligro una de las capitales de mayor biodiversidad mundial. Donde no es una exageración referirse a esta región como un paraíso, pues las características de diversidad en su flora y fauna, bosques, ríos y variedad de ecosistemas defienden esta afirmación. Por lo que el daño y

peligro inminente de la que es víctima no puede seguir pasando inadvertida, pues representa no sólo una pérdida nacional sino mundial. Luego, la importancia de entender la lógica del Estado frente a esta problemática desde un enfoque de ciencia política, que entienda la diferencia de que los avances no son sólo legislativos, sino que deben aterrizar en políticas públicas, cuyos logros se puedan ver incluso más allá de la implementación. Una visión que reconozca la informalidad e ilegalidad en la naturaleza de estas actividades y sobre este reconocimiento se trabaje en la construcción de políticas públicas que permitan enfrentar esta problemática de manera parcial e integral. En esta línea la importancia del estudio de este tipo de problemáticas resulta fundamental, ya que permite a partir de un caso, no cualquiera sino por el contrario complejo, real y vigente, el análisis no de lo obvio de la ineficiencia del Estado sino del análisis del rompimiento de esta inercia, analizando momentos de quiebre (de la inercia a la acción) que permiten ver los inicios del Estado frente a un problema público. Así, se permite ver el inicio en el proceso de construcción de políticas públicas, la cual permitirá ver las posibilidades de la continuidad de una política, cómo sobrepasan los gobiernos, su conversión en políticas de Estado y los desafíos de esta en sus primeras etapas.

Por ello, esta investigación se enfoca en la Reconstrucción de la lógica del Estado frente a la problemática de la minería informal e ilegal aurífera a nivel artesanal y de pequeña escala en Madre de Dios a finales del Gobierno de Alan García. Donde a partir de lo explicado anteriormente, surgen 2 preguntas: La primera pregunta y lo primero que llama la atención es acerca de pues cómo fue posible que en el último año de Gobierno se sacara un decreto de urgencia que llevara a atacar el problema de la minería informal, sabiendo que esta tendría altos costos político (escenario adverso y problemática compleja), entonces ¿Cómo fue esto posible? La lógica lo que te dice es que luego de los sucesos de Bagua el Gobierno no haría nada reformista, sin embargo saca el decreto de urgencia y además toma medidas donde involucra al ejército, medidas que sería luego criticadas por lo abrupto de estas. Sin embargo es claro que estas medidas representaron un quiebre frente a todas las acciones o inacciones por parte del Estado vistas anteriormente. Así luego de D.U como punto quiebre vendrían disposiciones como la interdicción, voladuras de dragas y otros que permitirían ver las limitaciones de la implementación como las debilidades del Estado, falta de coordinación entre los actores y niveles del Estado, las protestas posteriores y el entrampamiento del gobierno. Al final, no se logra sacar a los mineros ilegales, el plazo de 12 meses queda muy corto y el gobierno de Alan García ha finalizado. En este punto surge la segunda pregunta, al respecto de la evaluación de esta decisión, ¿Fue una buena decisión de política pública hacerlo o el gobierno debió esperar a que el Estado se fortalezca? De manera que se entienda si se hizo bien o mal cual fue la lógica de decisiones sistémicas o graduales.

Así los hallazgos al respecto son primero que se reconoce que este rompimiento de la inercia se debe al D.U 012-2010 y se debe pese a la adversidad del escenario y la complejidad de la problemática, debido principalmente al hábil compromiso del Ministerio del Ambiente, liderado por el ministro Antonio Brack, el cual desde su creación ha seguido un proceso eficaz de agendación, a través de la construcción de una ventana de oportunidad a partir del aceleramiento de esta problemática en Madre de Dios y a partir del cual pudo extraer casos como el riesgo que corría la reserva de Tambopata para la opinión públicas y enfatizar el componente económico y las pérdidas al respecto en el ejecutivo,

estas y otras más fueron formas de visibilizar la problemática e incluirla en agenda. Así esta labor de sensibilización del ministerio del Ambiente tanto hacia la ciudadanía como al ejecutivo permitió acrecentar una voluntad política desde el ejecutivo, lográndose hacer posible este D.U. Segundo, tomando en cuentas las necesidades del Estado, la inestabilidad política en un país como el Perú, no es realista esperar las condiciones ideales para iniciar acciones frente a esta problemática y por el contrario se reconoce que este responde lógicas graduales pues desde la creación del Ministerio del Ambiente se buscó agendar esta problemática y hacer frente a ella, través de acciones concretas. Así, pese a estar a finales del gobierno este decreto junto a otras medidas tienen miras a dejar un primer paso sobre el cual se construyan normativas futuras para combatir esta actividad. Por ello esta tesis sustenta la idea de que en materia de políticas públicas, considerando la debilidad del Estado, en países como el nuestro, la lógica Estatal para enfrentarse a ellos, justifica seguir un modelo de política pública signado por el cambio parcial, donde se tiene que empezar dando un primer paso e “ingeniarse” ante asuntos complejos, críticos y urgentes como el caso de la minería ilegal en Madre de Dios.

El objetivo principal que guía esta investigación es entender la lógica del Estado en materia de políticas públicas, explicando los factores determinantes en el giro político del Estado en el proceso de construcción de Políticas frente a una problemática postergada por 40 años en el Perú. Además tiene 3 objetivos adicionales: La primera es visibilizar la problemática de la minería informal e ilegal en el Perú a través del caso de interés nacional, Madre de Dios, caso emblemático por las altas cifras y complejidad a nivel nacional e incluso regional. Segundo, analizar a través del proceso de a agendación la lógica del Estado como una etapa fundamental para reconocer las limitaciones de la implementación en la construcción de política públicas. Tercero, contribuir a un debate mayor sobre la construcción de políticas públicas y el rol del Estado en su continuidad a través del análisis de la lógica gradual del Estado frente a esta problemática.

Una vez reconocido la problemática, la relevancia y los objetivos de esta investigación, cabe preguntarnos qué se ha investigado al respecto. Por un lado, respecto al caso de la problemática de la minería artesanal y pequeña escala existe muy poca literatura, sin embargo en los últimos años esta ha ido aumentando y dirigiéndose más en la línea de una problemática integral pues en años anteriores se veía como caso aislados, más de tipo netamente económico o de tipo ambiental, reduciéndose sólo al mercurio, hoy en día se está abordando con un interés más, no obstante este sigue siendo deficiente para la gravedad del asunto. Algunas investigaciones principales son las siguientes: Primero, en una línea más descriptiva, el libro Minería artesanal y a gran escala en el Perú: el caso del oro, este realiza un análisis comparativo de la minería artesanal y la minería a gran escala de oro, preocupándose fundamentalmente en subrayar las principales características a nivel económico, legal, social y medioambiental. (Torres: 2007). Del mismo modo otros autores como De Echave (2009) y Barrantes (2000) han visto a la minería como una actividad económica que necesita, de manera urgente, ser vista por un enfoque más integral pues describen la expansión de esta actividad a lo largo del territorio nacional y presentan varios desafíos y efectos que esta actividad representa. Segundo, más enfocado a la investigación es el informe enfocado netamente a minería artesanal o a pequeña escala aurífera en el Perú donde, en el cual Juana Kuramoto (2001) y (2011) explican algunos factores de su expansión como la combinación de supervivencia y oportunidad, muy ligada a la creciente

pobreza y a la falta de oportunidades de empleo. Además visibilizan claramente el aceleramiento de esta actividad debido a los altos precios de este metal. A pesar de la amplia variedad de características de las operaciones que conforman la minería artesanal, se puede llegar al consenso de que se trata de operaciones mineras de pequeña escala, que utilizan tecnologías rudimentarias intensivas en mano de obra, y con poca exigencia en cuanto a salud, seguridad y cuidado ambiental (Glave: 2007). Tercero, en una líneas más de caso hay investigaciones como la Formalización de la Minería en Pequeña Escala en América Latina y el Caribe: Un análisis de Experiencias en el Perú de María Kathia Romero, Víctor Hugo Pachas, Gustavo Zambrano y Yerson Guarniz (2005) realizaron una investigación que consiste en sistematizar y evaluar críticamente tres procesos de formalización de la minería artesanal ocurridos durante las dos últimas décadas en el país, con miras a extraer lecciones útiles para el diseño e implementación de políticas y lineamientos de acción tendientes a transformar la minería artesanal en una actividad sustentable. Así como esta existe los informes referidos a la problemática ambiental, social y económica, desde informes como el MINAM por Brack , Ipenza, Álvarez y Sotero (2011) , el gobierno regional de Madre de Dios por Pita (2011) , el MINEM por Luna (2011), la SPDA por Rivero y Díaz (2012) , de GRADE por Kuramoto (2001) y (2011) y CooperAcción (2008) , entre otros. Por otro lado, respecto al Estado existe amplia literatura, enfocada principalmente a estudiar su naturaleza, características, transformaciones, divisiones y demás. Sin embargo, muy pocos son los que incluyen al Estado como parte del análisis de este en un caso particular de política públicas. Sin embargo, esto está cambiando y existe una investigación de Zapata donde se discute la actuación del Estado y la eficiencia de este a propósito de un caso emblemático, la reconstrucción de Pisco luego del terremoto. En el cual se ve la importancia de incluir el estudio del Estado, su rol y la lógica de esta en el análisis de políticas públicas de un caso concreto para lograr una investigación más completa (Tanaka 2010). Respecto al marco teórico, éste se enfoca en la teoría del estado, el ciclo de políticas públicas y el proceso de agendación a partir de la ventana de oportunidad. Primero, respecto al Estado se emplea a Tanaka (2010) para un mejor entendimiento del Estado y el análisis de sus limitaciones y desafíos. Para ello, se reconoce que el Estado sí tiene una presencia apreciable. De modo que el problema no sería tanto su ausencia sino su ineficiencia o debilidad o sometimiento a intereses particulares. Segundo, respecto al proceso de agendación se empleará a Kingdon (1984: 173 -174) en el cual nos apoyaremos en la teoría de la “ventana de oportunidad” y el empleo de tres factores recurrentes para identificarla. Primero, la existencia de un problema percibido por los ciudadanos; segundo, un alineamiento de las fuerzas políticas para abordar el problema; y, tercero, una solución técnica adecuada y disponible para mejorar o resolver el problema.

De este modo, esta investigación se justifica en la necesidad, primero de exponer la problemática desde Madre de Dios donde los daños cada vez son más graves y ameritan urgencia por sus efectos, el impacto ambiental, el daño a la biodiversidad y al ecosistema es sólo el conjunto de efectos de éste. Pues además en paralelo esto genera demandas sociales que urgen ser tratadas de manera integral con este problema de lo contrario se cae en peligro de aumento de conflictividad, de aceleramiento del problema, inseguridad, y otros. Además respecto lo económico esta actividad representa un gran ejemplo en la deficiencia del Estado como regulador y fiscalizador, exponiendo un caso donde existe una visible evasión de impuestos y frente a la cual los diferente niveles del Estado han podido hacer

poco o nada. Por otro lado, tener luces sobre la lógica de esta problemática a modo de frenar su avance y prevenir posible conflictos latentes, reconociendo de antemano que la mayor cantidad de conflictos sociales tiene un componente ambiental como causal y finalmente y lo más importante reflexionar sobre la lógica del Estado a través de la construcción de políticas de regulación, observar lo erráticas o desarticuladas de éstas frente a la minería informal y ver los inicios de la construcción de políticas públicas, desde la agendación y primera etapa de implementación y ver cómo se trata un problema pública y la inserción de esta en la agenda pública.

Para realizar el análisis de esta investigación se utilizaron fuentes de información como libros, boletines, artículos, periódicos, revistas, legislatura, normativa, reportes periodísticos radiales y televisivos y estudios realizados por centros especializados en estos temas. Se realizó además trabajo de campo tanto en Lima durante el 2012, donde se entrevistó a los principales tomadores de decisiones a finales del gobierno de Alan García, ministros, asesores, directores de oficinas y otros funcionarios del Estado, principalmente del MINAM Y MINEM. La segunda parte del trabajo de campo se realizó en Madre de Dios en Octubre del 2012, en la Provincia de Tambopata , principalmente en su capital Puerto Maldonado y una segunda parte en la reserva natural de Tambopata, ubicada al sur de Puerto Maldonado a 60 kilómetros, donde para dirigirse se navega en lancha a motor y se camina por trocha. En este trabajo de campo se entrevistó a las principales autoridades, líderes de organizaciones de base e instituciones locales como FENAMAD, FEDEMIM, SPDA MDD, SERNANP, entre otros.⁴

Finalmente, algunas conclusiones: Primero, se observa que la dimensión de esta problemática es mayor de la que es visible, pues no se terminan de considerar sus limitantes como la informalidad, la naturaleza del territorio, ni la cadena productiva completa al respecto. Además que pese a que la MA y PM se dan en 21 regiones, el caso de Madre de Dios se debe tratar de manera distinta por la gravedad y dimensión, que incluso ha trascendido fronteras. Segundo, respecto a la naturaleza de la problemática, esta no es solo de regulación o netamente ambiental, por el contrario se trata de una problemática sumamente compleja, por lo que se reconoce que lo más difícil además de esta complejidad es los altos costos políticos de esta. Así a diferencia de otras problemáticas gran parte de los propios afectados no quieren una solución definitiva puesto que se dedican a la misma actividad directa o indirectamente.. Tercero, el Estado ha tenido una intervención errática y desarticulada durante varias décadas; factor crítico que desencadenó el avance de la informalidad y la ilegalidad de la minería, agudizando de manera multidimensional la problemática, lo cual configura una bomba de tiempo a nivel multisectorial. Cuarto, la dinámica del Estado es el principal factor que permite poner en práctica reformas y la construcción de políticas públicas y gran parte de su actuación permite que estas tengan éxito. De modo que es importante la responsabilidad de los policy- makers sobre esta problemática. Quinto, el proceso de agendación que se realizó responde a un proceso de largo aliento, en tanto fue insertando en la agenda pública desde la creación del MINAM y fue ganado terreno a través de los medios, estudios y entrevistas durante cerca de 2 años.

⁴ Ver anexo 2. Una matriz de entrevistas realizadas en ambos trabajos de campo, tanto en Lima como Madre de Dios.

Esto sobre un escenario agreste, donde no sólo se encontró “la ventana de oportunidad”. Lográndose un decreto de urgencia, contra todo pronóstico, a finales del gobierno de García, lo cual fue un giro político importante en las acciones del Estado y permitió posteriores acciones. Sexto, esta lógica responde a una de tipo gradual, donde se toma en cuenta que “Salir del paso” no tiene siempre una connotación negativa si se trata de problemática complejas que es donde se actúan bajo estas lógicas sucesivas comparativas o “por las ramas” como Lindblom explica. Al contrario se justifica esta lógica por parte del Estado pues se reconoce que no se puede vivir bajo una lógica de “Fracasomania” (Hirschman :1975) donde no se tome en cuentas los avances sólo porque estos no sean integrales. Por el contrario se identifica en este proceso un avance, un “primer paso” bajo una lógica donde los policy makers fueron “ingeniosos” y se reflexiona sobre que es necesario mostrar y trabajar bajo lógicas parecidas ante problemáticas tan urgentes y complejas como estas.

BIBLIOGRAFÍA

ANDINA

- 2012 Declaran a Madre de Dios como zona libre de transgénicos para preservar biodiversidad. Andina, Lima 10 de Marzo 2012. Consultado 25 de Enero. <http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-declaran-a-madre-dios-como-zona-libre-transgenicos-para-preservar-biodiversidad-403510.aspx>

BALLÓN, Eduardo

- 2007 Gobierno y autoridades regionales: entre tensiones y enfrentamientos. Lima: DESCO.

BRACK, Antonio, Cesar IPENZA, José ALVAREZ y Víctor SOTERO

- 2011 Minería aurífera en Madre de Dios y Contaminación con Mercurio- Una bomba de tiempo. Lima: Ministerio del Ambiente .

DE ECHAVE, José

- 2009 Minería y Conflicto Social. Lima: Centro Bartolomé De Las Casas.

BUEZO DE MANZANEDO DURAN, LUIS

- 2005 La Minería Artesanal De Oro En El Perú: Vista Desde Un Enfoque Organizacional. Lima

CEPAL

- 2011 Políticas públicas: formulación y evaluación por Lucy WinchesterI. Curso Internacional Planificación Estratégica y Políticas Públicas. AECID. Antigua, Guatemala: CEPAL.

COOPERACIÓN, CARITAS MDD y CONSERVACIÓN INTERNACIONAL

- 2008 Diagnóstico integral de la actividad minera en Madre de Dios. [Diapositivas]. Lima: CooperAcción, Caritas MDD y Conservación Internacional. Consultado el 01 de Noviembre del 2012. http://www.minam.gob.pe/mn-illegal/images/files/diagnostico_integral_mineria_madredios.pdf

GARCÍA, Mariel

- 2011 “Gobernar al Decretazo: Los peruanos del Hortelano y los límites de los Modelos de Ala García”. en “Perú Hoy, El quinquenio perdido Crecimiento con exclusión.” Lima: DESCO.

DE ECHAVE, José C

- 2008 Diez años de minería en el Perú. Lima: Cooperación.

DEFENSORIA DEL PUEBLO

- 2013 Informe de Gestión del Estado frente a la Minería Informal e Ilegal en el Perú. Supervisión a la implementación de los decretos legislativos promulgados al amparo de la Ley N° 29815. Lima: Defensora del Pueblo

ESPARCH, Nuria

- 2012 Instituciones, innovación y regulación. Ventanas de oportunidad: El caso de la reforma de Servir. Lima: GRADE.

GARCIA, Alan

- 2007 Discurso de REFORMA DEL ESTADO. Alan García en reunión con los 200 funcionarios públicos más importantes. Palacio de Gobierno 2 de marzo de 2007

GROMPONE, Romeo y Martín TANAKA

- 2009 Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. IEP

GUERRA GARCÍA, Gustavo

- 1999 La reforma del Estado en el Perú: pautas para reestructurar el Poder Ejecutivo. Lima: Agenda

GURR, Ted.

- 1971 Why men rebel. Jersey: Princeton University Press.

HIRSCHMAN, Albert

- 1975 Policymaking and Policy Analysis in Latin America- A return Journey. Policy Sciences 6. Amsterdam: Elsevier Scientific.

IPENZA PERALTA, César A.

2012 Manual para entender la Pequeña Minería y la Minería Artesanal y los Decretos Legislativos vinculados a la Minería Ilegal. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. SPDA

KURAMOTO, Juana

2001 La Minería artesanal e informal en el Perú. Informe para MMSD y GAMA. Lima: GRADE.

KURAMOTO, Juana

2011 Propuesta “Plan Nacional para la Formalización de la Minería Artesanal”. Lima: USAID Perú. Programa ProDescentralización. Documento que elaborado bajo los aportes de los integrantes de la Comisión Técnica Multisectorial (CTM)

LINDBLOM, Charles E.

1991 El Proceso de elaboración de políticas públicas. Madrid: Ministerio para las administraciones públicas.

LINDBLOM, Charles E.

1959 “La Ciencia de salir del paso”. Título original: The Science of Muddling Trough en Public Administration Review.

LUNA, Henry

2011 La minería formal y la formalización de la minería artesanal [Diapositivas]. Lima: Ministerio de Energía y Minas.

ORMACHEA, Iván

2011 “Paro De Mineros Artesanales E Informales: Giro De 360 Grados” Lima: Prodialogo. Consultado 10 de Enero del 2013. <http://prodialogo.org.pe/blog/paro-de-mineros-artesanales-e-informales-giro-de-360-grados>

PAUTRAT, L.

2001 Informe sobre la Caracterización de la Explotación Aurífera en el Departamento de Madre de Dios y su Influencia en la Biodiversidad.

PEDRAGLIO, Santiago

2011 Jalado en inclusión. Lima: IDEELE. Consultado en Diciembre 2012. <http://www.revistaideele.com/idl/content/jalado-en-inclusi%C3%B3n>

PITA, Antonio

2009 El caso de la Minería Aurífera en Madre de Dios. Informe de la Gobernación de Madre de Dios.

PITA, Antonio

2011 Propuestas para superar la problemática social y ambiental de la Minería Ilegal en Madre De Dios. Lima: MINAM. Consultado: 16 de Noviembre del 2012. http://www.minam.gob.pe/mn-ilegal/images/files/propuesta_para_superar_la_mineria_ilegal.pdf

RIVERO, Ramón y Alan DÍAZ

2012 La Problemática minera y la experiencia del Consultorio Jurídico Gratuito de la SPDA en Madre de Dios (2010-2011). Cuaderno de investigaciones Enero- Número 6. Lima: SPDA

ROMERO, María Kathia, Víctor Hugo PACHAS, Gustavo ZAMBRANO y Yerson GUARNIZ.

2005 Formalización De La Minería En Pequeña Escala En América Latina Y El Caribe: Un análisis De Experiencias En El Perú. Lima: Cooperación.

SPDA

2012 “Tribunal Constitucional confirma la ilegalidad de las dragas para la minería en todo el país”. Lima: SPDA. 24 de Julio del 2012. Consultado 10 de Enero del 2013. <http://www.actualidadambiental.pe/?p=16252>

TANAKA, Martín.

2012 “Albert Hirschman (1915-2012)”. Lima: La República. 6 de Enero del 2013. Consultado 10 de Enero del 2013. <http://www.larepublica.pe/columnistas/virtu-e-fortuna/albert-hirschman-1915-2012-06-01-2013>

TANAKA, Martín.

2010 El Estado, viejo desconocido: Visiones del Estado en el Perú. Lima: Instituto Estudios Peruanos. IEP

TANAKA, Martín

2008 Del voluntarismo exacerbado al realismo sin ilusiones. El giro del APRA y de Alan García. Lima: Revista Nueva Sociedad N° 217, Septiembre –octubre de 2008v. Consultado 15 de Diciembre del 2012.
http://www.nuso.org/upload/articulos/3555_1.pdf

TV PERÚ

2010 La Fiebre del Oro [Videograbación]. Lima: TV Perú. Consultado el 17 de Noviembre del 2012.

TORRES, Víctor

2007 Minería Artesanal y a Gran Escala En El Perú: El Caso Del Oro. Lima: Cooperación.

VALDIVIA, Sonia e Isabel QUISPE

2005 Minería Artesanal y pequeña minería en Sudamérica. Estudios de caso en Perú. [Diapositivas]. Lima: PUCP – PROSUL. Consulta: 12 de Octubre del 2012.
<http://www.innovamineriacoquimbo.cl/archivos/CVOro-taller-Santiago24-05.pdf>

WEBB, J., N. Mainville, D. Mergler, M. Lucotte, O. Betancourt, R. Davidson, E. Cueva y E. Quizhpe.

2004 Mercury in fish-eating communities of the Andean Amazon, Napo River Valley. Ecuador: EcoHealth

2008 Gobierno Regional de Madre de Dios e Instituto Nacional de Investigaciones de la Amazonía Peruana.

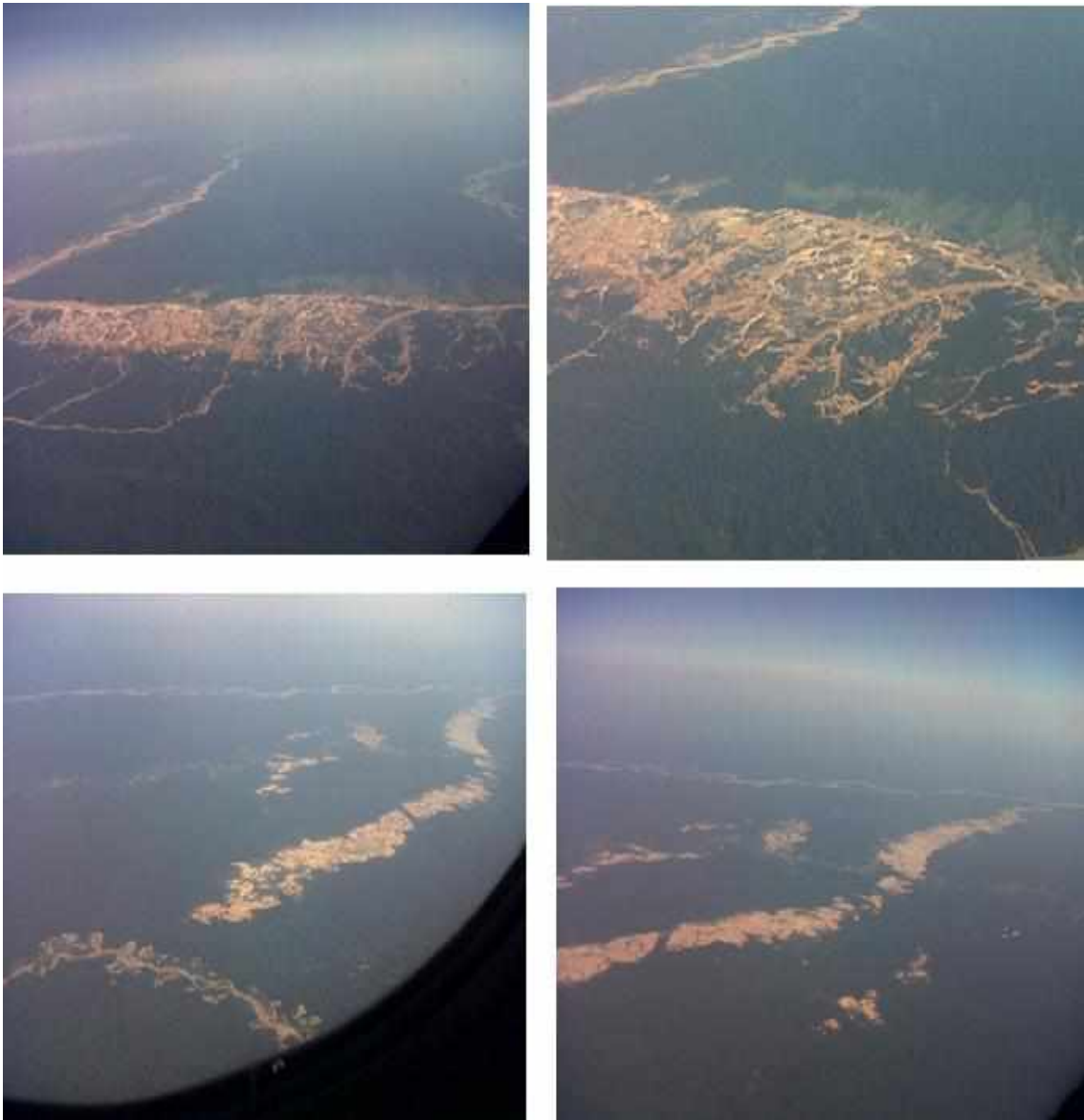
RECURSOS ELECTRÓNICOS

Ministerio del Ambiente	www.minam.gob.pe
Ministerio de Energía y Minas	www.minem.gob.pe
Gobierno Regional De Madre De Dios	www.regionmadrededios.gob.pe
DICAPI	www.dicapi.mil.pe
SUNAT	www.sunat.gob.pe
El Comercio	www.elcomercio.pe
La República	www.larepublica.pe

ANEXO 2: TABLA DE ENTREVISTAS MÁS IMPORTANTES

Nro	Institución	Representante	Cargo
1	MINAM	Antonio José Brack Egg	Ex Ministro de Medio Ambiente.
2	MINAM	Cesar Ipenza Peralta	Ex asesor principal y legal del Ministerio del Ambiente.
3	MEM	José Antonio Matos Reyes	Funcionario de Dirección Técnica Minera.
4	MEM	Michilot Ramos Rose-Marie	Oficina de Presupuesto y planeamiento
5	MEM	funcionario	Coordinación de Formalización de la MA y PM
6	MINSA	Oscar Ugarte	Ex Ministro de Salud
7	PCM	Victor Caballero	Ex presidente de la oficina de Resolución de Conflictos.
8	APCI	Luis García	Dirección Políticas y Programas- Mesa Verde
9	SPDA	Juan Luis Dammert B.	Director del Programa de Ciudadanía y asuntos ambientales
10	COOPERACIÓN	Julia Ivonee Cuadros Falla	Responsable Programa Desarrollo Minero Artesanal y en pequeña escala
11	PUCP	Carlos Alza	Investigador
12	SPDNA MD	Luisa Ríos	Coordinadora SPDA Madre de Dios
13	SERNANP	Ernesto Florez	Jefe de la oficina de la Reserva Nacional de Tambopata
14	SONAMIPE	Meraldo Umiña Bustincio	Vice Presidente Sociedad Nacional de Minería en pequeña escala Secretario Técnico
15	FENAMAD	Borge Payaba Cachi	Secretario de FENAMAD y Director de la oficina de Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial (PIAVCI)
16	Reserva de Tambo	Guía turístico	
17	DICAPI MD	Trabajador	Disitrito de Tambopata
18	Municipalidad de T	Funcionario	Oficina Ambiental

ANEXO 3: GUÍA FOTOGRÁFICA



Fuente: Trabajo de Campo, Octubre (2012) sobre volando la zona más afectada por la minería ilegal. Superior: Avance de Huepetuhe, se considera esta como el cinturón minero y la zona más devastada, donde incluso se indica que su impacto ambiental se puede visibilizar desde el espacio. Inferior: una de las vertientes del Río Inambari, fuente de mayor depósito de contaminación con mercurio producto de la minería.



Fuente: Trabajo de campo, Octubre (2012). Visita a la reserva nacional de Tambopata. Su zona de amortiguamiento fue afectada en el 2010. Para llegar a este paraíso es necesario navegar en lancha a motor durante 25 minutos siguiendo la corriente del río, luego caminar por trocha una hora y treinta minutos aprox. Importante las autoridades de la reserva indican que si no fuera por el decreto de urgencia gran parte de estos recursos se hubieran seguido perdiendo. Al día de hoy gran parte de los minero ilegales se han retirado de la zona de amortiguamiento de esta reserva sin embargo, aun atacan otras reservas.



Fuente: Superior izquierda. Trabajo de campo, Octubre (2012) Puente entre Perú y Brasil de la carretera interoceánica que ha permitido mayor movilidad de las actividades en madre de Dios y también de la minería ilegal. Superior Derecha. Fuente Serperuano.com (2012) Draga, la peor maquinaria- embarcación por el grado de impacto ambiental.

Medio de izquierda a derecha. Minería aluvial, Fuente SPDA actualidad kinera.com. Tala, Fuente Servindi.com. Afectados y mineros a la vez , fuente: cinabrio.over.blog. Inferior. Avance de minería, fuente SPDA.