

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

Facultad de Ciencias Sociales



Resistencia minera: La minería aurífera informal en el plano subnacional, a propósito del caso de «La Rinconada» en Puno (2010-2018)

Tesis para obtener el título profesional de Licenciada en Ciencia Política y Gobierno, presentado por:

Maria Stephany Calisaya Ramos

Asesor:

Eduardo Hernando Dargent Bocanegra

Lima, 2019

Dedicatoria

A todos las y los seres maravillosos e increíblemente humanos que nos dejaron mientras llegábamos hasta aquí. Agradezco y añoro su confianza y cariño constante. Las veces que sean necesarias, mil gracias, muchas disculpas y montones de abrazos.

Los guardo siempre.



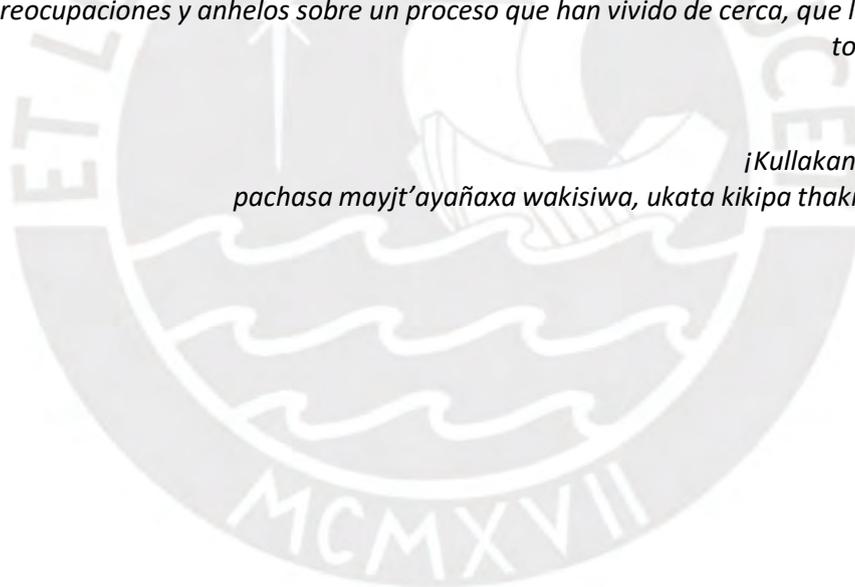
Agradecimientos

A mi familia, en especial a mi madre, compañera de viajes y de debate incansable; y padre, por su calma y complicidad. A los dos, por su esfuerzo y el apoyo incondicional que me han brindado durante toda la carrera universitaria. A ellos, que constantemente me han recordado que valía la pena la distancia y el esfuerzo, y que hay ideales por los cuales luchar. A Willy y Germán que fungieron como guías durante las visitas al Centro Poblado. También, a los amigos que me han acompañado durante todo el camino y que, de algún modo, me hicieron saber que somos muchos con ganas de hacer cambios reales.

Agradezco también a mi asesor, Eduardo Dargent, por su gran paciencia y la infinita confianza que depositó en desarrollo de esta tesis que, con avances y retrocesos, pretende dar luz, sobre un problema actual.

Finalmente, agradezco a los entrevistados. En especial, funcionarios actuales y anteriores de la Dirección de Regional de Energía y Minas de Puno (DREM – Puno) y Ventanilla Única; a Javier Chura, expresidente de la CECOMIRL; y a los mineros y contratistas de «La Rinconada», por su interés en el estudio y su apertura a brindar información y tiempo; así como, compartir sus preocupaciones y anhelos sobre un proceso que han vivido de cerca, que les afecta, y que todavía continúa.

*¡Kullakanaka, jilatanaka,
pachasa mayjt'ayañaxa wakisiwa, ukata kikipa thaknama sarañani!*

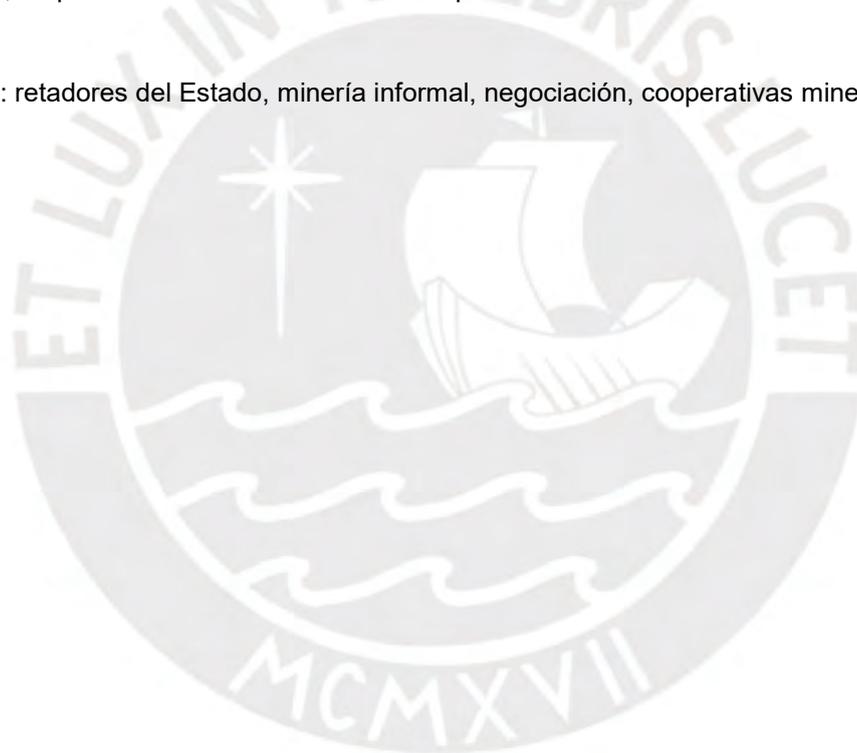


RESUMEN

La presente investigación cualitativa de caso, busca analizar de qué manera los actores y grupos provenientes de la minería informal a pequeña escala y artesanal de oro del Centro Poblado minero «La Rinconada» se han organizado, interactuado, y eventualmente, mediado el accionar del Gobierno Regional de Puno. Se analiza, por tanto, el tipo de relación que se ha establecido entre los mineros informales de La Rinconada y el Gobierno Regional de Puno, en específico, la Dirección de Energía y Minas de Puno (DREM - Puno) entre 2010 y 2018 en el marco del proceso de Formalización Minera.

Se sostiene que, en este proceso, se ha dado un tipo de relación de «contención cooperativa»¹. En la que los retadores no optan por cooptar sino por negociar la política desde su propia estructura. Tres factores explicativos se hacen relevantes para explicar este resultado: el organizativo, institucional y económico-territorial. En primer lugar, se observa un alto nivel organizacional de los mineros de La Rinconada, y la generación de alianzas con actores institucionales y no institucionales dentro de la arena política. En segundo lugar, se evidencia la generación de espacios de interrelación orientados a (a) la coordinación entre instituciones del Estado a nivel nacional y regional como intersectorial entorno al Proceso de Formalización; y (b) a la negociación directa entre la DREM-Puno y las cooperativas mineras. Y finalmente, se visibiliza que la actividad tiene un alto nivel de relevancia económica y social a nivel regional, lo que incrementa los costos de una posible intervención.

Palabras clave: retadores del Estado, minería informal, negociación, cooperativas mineras



¹ La investigación se desarrolla desde las perspectivas de capacidad del Estado (Fukuyama, 2004), enforcement (Bersh, Praça y Taylor, 2013), variaciones en la aplicación del enforcement o «social diffusion» (Amengual, 2014; Dargent & Amengual, 2018); y desafiantes del Estado o retadores (Eaton, 2012) como agentes de cambio institucional abordando tipologías de la Teoría de Cambio Institucional incremental de Mahoney y Thelen (2010). Desde la cual, se caracteriza el tipo de relación entre el Estado y retadores del caso La Rinconada como «contención cooperativa», la cual es contrastada y construida a partir del tipo de relación teorizada como «contención indiferenciada» que se asocia, en el estudio, al caso de Madre de Dios. Ello, con el objetivo de identificar el tipo de relación entre estos dos actores en el caso puneño, y establecer semejanzas y diferencias en los procesos de Formalización Minera en contextos diferentes y próximos.

ÍNDICE

Introducción	1
Preguntas de investigación	2
Metodología	5
Plan de tesis	6
Capítulo 1: Nociones básicas en el desarrollo de las actividades de extracción minera a pequeña escala y artesanal y su la relación con el Estado	7
Marco teórico	9
Capacidad del Estado y Enforcement.....	10
Variación en la aplicación del enforcement	10
Un giro en el análisis hacia los retadores del Estado.....	11
Conceptualización del tipo de retador.....	11
Relación entre el Estado y sus retadores	14
Capítulo 2: Hacia la complejización de la relación entre retadores y el Estado en el caso puneño: la contención cooperativa.....	17
2.1. Interacciones entre desafiantes y agentes estatales dentro de la minería informal e ilegal en el caso peruano.....	18
2.2. El proceso de Formalización Minera en el caso de Madre de Dios y Puno	20
2.3. Operacionalización de los factores explicativos de la contención cooperativa	25
2.3.1. Factor organizativo: Nivel organizativo y alianzas de los retadores	25
2.3.2. Factor institucional: Generación de espacios de interrelación para la coordinación y negociación con el Estado y capacidades de operativas.....	28
En lo Interno: Coordinación intersectorial en lo local y nacional	28
En lo externo: Negociación con representantes del gremio minero	29
2.3.3. Factor económico - territorial: Nivel de relevancia y dependencia económica de la actividad a nivel local.....	30
Relevancia económica.....	30
Relevancia social.....	31
Costos de intervención	31

Capítulo 3: El proceso de Formalización Minera en el caso de «La Rinconada», Puno (2010-2018).....	33
3.1. Antecedentes: El proceso de Formalización Minera en Puno desde el 2002.....	34
3.2. El proceso de Formalización Minera en dos etapas (2012-2018)	36
Primera Etapa.....	36
Segunda etapa	39
3.3. La contención cooperativa: Mesas de negociación entre la DREM – Puno y los mineros de La Rinconada.....	42
Sobre la apertura de espacios de negociación	42
 Capítulo 4: Los factores que afectan el proceso de Formalización Minera en el caso de «La Rinconada»: Explicando la contención cooperativa	55
4.1. ¿Cómo organizarse y relacionarse?: La estructura, mecanismos de organización y alianzas de los mineros informales del Centro Poblado «La Rinconada».....	56
Sobre el nivel organizativo y alianzas de las cooperativas mineras.....	56
La formación de las cooperativas en «La Rinconada»	57
Finalidades de la conformación de cooperativas mineras en «La Rinconada»	58
Organización interna de los operadores mineros y la cadena de valor.....	58
Estructura organizativa de las cooperativas mineras de «La Rinconada»... ..	62
Estructura interna de la Central de Cooperativas Mineras de «La Rinconada»	65
Mecanismos de alternancia del poder	67
Sobre la generación de alianzas diversas	68
4.2. La contención cooperativa: la generación de espacios de interrelación y capacidad de iniciativa entre el Estado y mineros de «La Rinconada».....	74
La gestión de espacios de contención cooperativa desde los mineros.....	74
La gestión de espacios de contención cooperativa desde el Estado: intervención desde lo nacional, regional y local.....	79
Las acciones de coordinación como estrategia de negociación	82
4.3. Eslabonamientos económicos con relevancia económica y social: «La Rinconada» como « <i>hybrid cluster</i> » y costos de intervención.....	87
4.4. La contención cooperativa en el caso de «La Rinconada» en el marco del proceso de Formalización Minera hasta el 2018.....	96
 Conclusiones.....	103
Bibliografía	108

ÍNDICE DE TABLAS

	Pp.
Tabla 1. Factores explicativos en los casos de Madre de Dios y Puno	4
Tabla 2. Zonas de explotación minera informal en el Perú	19
Tabla 3. Tipos de relación entre retadores y el Estado	22
Tabla 4. Factores explicativos de las relaciones de contención cooperativa e indiferenciada en Madre de Dios y Puno	24
Tabla 5. Operaciones de interdicción de actividades de minería ilegal en Puno en el 2013, 2014, 2015	39
Tabla 6. Pasos del proceso de Formalización Minera desde el 2012	43
Tabla 7. Requisitos del proceso de Formalización desde el 2016	96
Tabla 8. Factores explicativos de la relación de contención cooperativa en la primera y segunda etapa del proceso de Formalización Minera en Puno	102



ÍNDICE DE FIGURAS

	Pp.
Figura 1. Etapas del Proceso de Formalización Minera en Puno (2010-2018).....	41
Figura 2. Organización interna de los operadores mineros y cadena de valor.	59
Figura 3. Modelo genérico de la estructura organizativa interna de las cooperativas mineras en «La Rinconada»	62
Figura 4. Estructura interna de la Central de Cooperativas Mineras Rinconada y Lunar de Oro «La Rinconada».....	66
Figura 5. Fotografía de mineros comprando enseres para el cucho antes de entrar a la mina	92



ÍNDICE DE ANEXOS

	Pp.
Anexo A. Lista de entrevistados	118
Anexo B. Mesas y reuniones de negociación del proceso de Formalización minera el 2012 y 2014	120
Anexo C. Participantes en las mesas y reuniones de negociación del proceso de Formalización minera el 2012.....	122
Anexo D. Participantes en las mesas y reuniones de negociación del proceso de Formalización minera el 2013.....	125
Anexo E. Participantes en las mesas y reuniones de negociación del proceso de Formalización minera entre el 2014 y 2016	126



Introducción

El Centro Poblado minero «La Rinconada» ubicado en el distrito de Ananea, en la provincia de San Antonio de Putina, en la región Puno se ha perfilado como un caso de «zona marrón» o *hybrid cluster* con características propias. Esto debido a que, en primer lugar, se ha creado y existe un espacio territorial donde el Estado no está presente y la proliferación de dinámicas informales se ha hecho la regla; y, en segundo lugar, debido a que se han generado dinámicas sociopolíticas y territoriales de resistencia alrededor de minería informal de oro. Geográficamente, La Rinconada es el Centro Poblado más alto del mundo, pues se encuentra a 5 053 m.s.n.m; asimismo, es uno de los seis centros de minería a pequeña escala y artesanal más activos del país, y el primero en el sur del Perú. De igual modo, demográficamente, es uno de los centros poblados con mayor densidad poblacional con cerca de 20 000 habitantes (empero, el INEI al 2018, sólo registra la aplicación del censo de 6 969 personas) de los cuales, aproximadamente, el 80% que conforma la Población Económicamente Activa (PEA), trabaja en labores asociadas a la minería (Espinosa, 2017; INEI, 2018).

En lo político, este marco ha dado lugar a que grupos con amplias capacidades organizativas, recursos económicos y poder político, provenientes de dicha actividad, tengan la capacidad de negociar la implementación de una política del Estado, como fue el proceso de Formalización Minera iniciado el 2012. Y, desde el cual se visto resultados diferenciados respecto a los centros de extracción minera más estudiados en el territorio peruano.

En el caso peruano, el análisis del poder de los actores en el territorio ha hecho especial énfasis en Madre de Dios y cómo éste ha resistido la política de formalización minera como una forma de intervención estatal (Valencia, 2016; Valencia y Palao, 2016, Romero, 2017). En específico, este como un caso bastante explorado entre los centros de explotación minera en el país, ha sido estudiado como un caso extremo. Desde su análisis se ha aludido a la existencia de un fenómeno de “captura del Estado” a nivel subnacional. En el que el Gobierno Regional, poseía un perfil extractivista y opuesto a la formalización, lo que provocó que el proceso no se adaptara al contexto local, en la literatura este suceso fue entendido como un caso de *contención indiferenciada* (Pachas, 2015). De otro lado, en el caso puneño, la relación se

estableció mucho más cooperativa y de intermediación antes que de intervención y captura del poder, con un sistema que negoció el proceso de avance de la formalización, por lo que diremos, que en Puno se desarrolló una relación de *contención cooperativa* (Giraldo, 2017).

Preguntas de investigación

En este marco, es posible afirmar que se ha trabajado en menor medida las variaciones territoriales de este fenómeno. De modo que este estudio al analizar los factores relevantes para un tipo de relación de contención cooperativa en el marco del proceso de formalización minera en La Rinconada, permite conocer diferencias que se pueden encontrar respecto a las relaciones entre grupos sociales y el Estado.

Es por ello que se busca analizar ¿Qué tipo de relación se ha establecido entre los mineros informales del Centro Poblado «La Rinconada» y el Gobierno Regional de Puno, en específico, la Dirección Regional de Energía y Minas (DREM - Puno) en el marco del proceso de Formalización Minera entre 2010 y 2018? Con el objetivo de realizar un primer acercamiento, a entender el modo en el que interactúan y negocian ambos actores. Y, a partir de ello, discutir sobre nuevas perspectivas en el estudio de la dinámica de relación entre los Estado y «retadores estatales».

En la misma línea, se plantea responder a tres preguntas centrales. Primero, ¿Qué es la contención cooperativa?, ¿Cuáles han sido los espacios de contención cooperativa dados en el marco del proceso de Formalización Minera de La Rinconada entre 2012 al 2018? Y, ¿Cuáles han sido los factores que han determinado la presencia de espacios de contención cooperativa en el proceso de Formalización Minera de La Rinconada entre 2012 al 2018?

El presente estudio sostiene, por tanto, una perspectiva convencional con nuevos elementos. En la que los actores provenientes de economías ilegales como la minería informal, vinculados a la extracción, refinación y comercialización de oro en el Centro Poblado minero «La Rinconada», entendidos como actores desafiantes, se adaptan y median la implementación efectiva de las decisiones del Estado por medio de la creación de espacios de contención cooperativa a través de los que procuran el mantenimiento de su actividad. Empero, negociando y ejerciendo presión desde su organización y relaciones estructuradas principalmente desde fuera del propio Estado.

En este sentido, se sostiene que son tres los factores importantes que complejizan la relación entre grupos sociales y el Estado en el caso puneño. En específico, en los espacios de *contención cooperativa* o mesas y reuniones de negociación del proceso de Formalización Minera del 2012 al 2016. (2) En el factor organizativo, importa que los mineros tengan una estructura cooperativa que les haya sido funcional en lo económico y representativo, así como, que les haya servido para la articular alianzas con actores presentes dentro y fuera del Estado que cumplen la función de ofrecer respaldo y soporte en las negociaciones; (3) en el factor institucional, importa que los espacios de interrelación, es decir de (a) negociación con mineros informales de La Rinconada y de (b) coordinación intergubernamental e intersectorial a nivel nacional y regional, por medio de su actuación conjunta, logren cambios y adecuaciones en la política respectivas a las demandas de los mineros. Y (1) en el factor económico-territorial, importa que dicha actividad sea económica y socialmente relevante a nivel regional. De modo que genere eslabonamientos productivos y dependencias económicas con otras economías y espacios territoriales, lo que causa que los costos de intervención por parte del Estado sean elevados.

En la siguiente tabla se presenta comparativamente, las características de cada uno de los factores en Madre de Dios y La Rinconada.

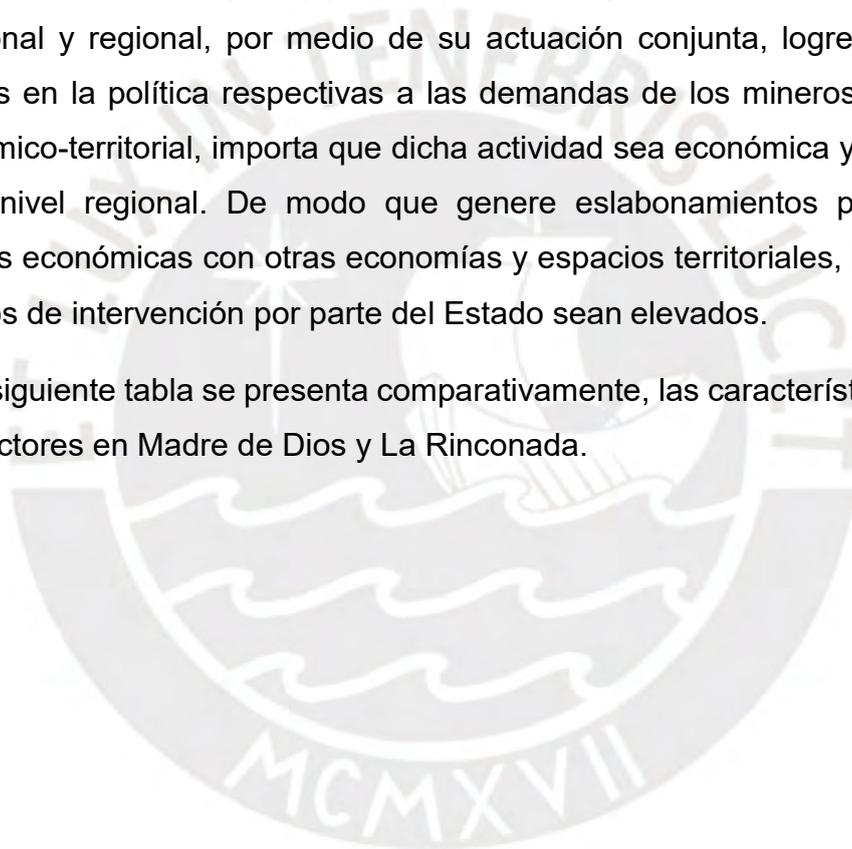


Tabla 1

Factores explicativos en los casos de Madre de Dios y Puno

Factores	Casos	
	<i>Madre de Dios</i>	<i>La Rinconada</i>
Organizativo	<p>Se tienen organizaciones sociales que agrupan a los mineros (APPMAMD desde 1985 y la Federación de Mineros de Madre de Dios en 1993).</p> <p>Sin embargo, para mantener sus actividades, se decide entrar al Estado. Como vía primordial para la mediación de la política, se opta por la participación directa en la política regional y local – vía de cooptación-. Y la articulación con funcionarios (del GOREMAD y DREM–MDD) y políticos (congresistas y gobernadores regionales) situados dentro del Estado.</p>	<p>Se tiene cooperativas mineras (agrupadas en la Central de Cooperativas Mineras desde 1960 y Corporación Minera Ananea S.A en 1998), con estructuras internas (para el trabajo y la representación).</p> <p>Ante las demandas sobre el proceso de Formalización, se propone espacios de negociación, en los que actúan desde su estructura: las cooperativas - vía institucional-.</p> <p>Como respaldo y soporte para las negociaciones, articulan de alianzas con actores dentro (funcionarios que orientan y fiscalizan el proceso) y fuera del Estado (políticos regionales y nacionales).</p>
Institucional	<p>A pesar de que hubo espacios de negociación, que fueron propuestos y liderados desde lo nacional, las acciones de fiscalización y control (interdicciones y operativos contra la minería ilegal) predominaron.</p> <p>En aquellos, no se logró una coordinación sostenida con otros sectores involucrados en el proceso; la participación del GOREMAD fue escasa, e implicó intereses individuales. Esto derivó, en que no se diera una adecuación normativa de la política al contexto regional amazónico.</p>	<p>Los espacios de negociación (aperturados por los mineros y el Estado) fueron de amplia convocatoria y se desarrollaron en su mayoría en la región. Estos se sostuvieron gracias a una alta coordinación entre la DREM – Puno, la PCM y el MINEM. Por medio de esta, se lograron también recursos operativos (financieros y humanos) para implementar la política.</p> <p>Lo que produjo, cambios y adecuaciones normativas en la política, relacionados con las demandas de los mineros.</p>
Económico - territorial	<p>Desde asentamientos mineros como “Guacamayo” y “La Pampa”, se tiene eslabonamientos productivos centrados en la minería y comercialización de oro, a nivel macro regional (Cuzco y Lima) e internacional (Brasil).</p> <p>Además, de la generación de dependencias económicas centralmente laborales; lo que produjo que los costos de intervención sean elevados (en términos económicos y de intereses políticos).</p>	<p>Desde el asentamiento minero de “La Rinconada”, se tiene un eslabonamiento productivo múltiple, relacionado con otras economías a nivel regional (industria inmobiliaria y comercio /contrabando, etc.) y espacios territoriales (como Juliaca).</p> <p>Además de la generación de dependencias económicas laborales y el enraizamiento social y cultural de la actividad; lo que produjo que los costos de intervención del Estado, en términos sociales, sean elevados.</p>
Resultado	Contención indiferenciada	Contención cooperativa

Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar existen similitudes en lo que corresponde a la existencia de organizaciones que agrupan a los mineros, la existencia de espacios de negociación de la política de formalización y espacios territoriales orientados a la minería; pero también diferencias notables respecto al modo en el que intervienen la política (entrando al Estado u optando por negociar desde su propia estructura); los niveles de coordinación con otras instituciones involucradas en el proceso; y la multiplicidad de eslabonamientos económicos y sociales dentro de la región, en el caso de Puno.

En este panorama, se demuestra que asumiendo que el Estado no es unitario ni autónomo, los procesos de democratización y descentralización no se desarrollaron de manera homogénea en el territorio (Dargent, 2012; Arévalo y Sosa, 2016). Esto ha dado relevancia a otros actores estrechamente ligados con los intereses económicos y con apoyo en ciertos sectores de la población. Desde lo cual, la lógica y respuesta del Estado respecto a los actores que lo retan relacional como territorialmente ha diferido. De este modo, este análisis se hace relevante respecto a la observación de grupos sociales con amplios recursos materiales y su influencia en la aplicación de normas y lineamientos desde la política pública. Esto es importante en cuanto, al real dimensionamiento del problema público y la elección de los dispositivos y herramientas a utilizarse en la implementación y evaluación del proceso durante su vigencia en la agenda pública.

Metodología

La presente investigación es un estudio no experimental, cualitativo de un caso, en el que se utilizó teóricamente el caso de Madre de Dios como punto de contraste del modelo desarrollado (Jhonson et. al 2007; Aragón y Guibert, 2016).

El recojo de la información se llevó a cabo sobre la base de fuentes primarias, por lo que se realizaron 23 entrevistas semiestructuradas y a profundidad a actores clave de diferentes sectores (ver el Anexo A). Ello, en el marco de una salida de campo preliminar en Lima entre el 20 y 25 de septiembre del 2018; y tres salidas de trabajo en campo del 6 al 12 de marzo, 23 al 27 de abril y 10 al 16 junio del 2019 a la región y ciudad de Puno, la provincia de San Antonio de Putina, el Centro Poblado La Rinconada, y el distrito de Ayaviri en la provincia de Melgar.

Así como, a partir de fuentes secundarias organizadas de forma sistemática (específicamente, periódicos nacionales y locales; y sobre todo, el registro oficial de actas y expedientes de la Dirección Regional de Energía y Minas de Puno, que registran las reuniones, mesas de trabajo y negociaciones con las Cooperativas Mineras del Centro Poblado de la Rinconada) además de artículos académicos y libros especializados.

Es preciso añadir aquí, que dos herramientas ayudaron a la reconstrucción más precisa del proceso desde la base. De un lado, se sistematizó la información de 63 fotografías de oficios, ayuda memorias y documentos relacionados a las mesas de trabajo de la DREM – Puno con las cooperativas mineras en el marco del proceso de formalización minera entre 2011 – 2014. Compilación de documentos a la que nos referiremos como «Expediente de oficios y documentos de reuniones de Mesa de Trabajo (2011 – 2014)»

Del mismo modo, a través de una la solicitud de información pública al INGEMMET y la DREM - Puno, se accedió a la (a) información de las concesiones mineras en La Rinconada al 2019; en específico, los datos sobre los derechos mineros dentro del área geográfica y la cantidad real de mineros en proceso de formalización en cada una de las concesiones. Así como, al (b) registro de capacitaciones al Centro Poblado de La Rinconada 2017 – 2019; y (c) el registro de actas de las reuniones, mesas de trabajo y negociaciones por parte de la DREM-Puno del 2012 - 2019.

Plan de tesis

La presente investigación se organiza en cuatro capítulos. En el primero, se presentarán aproximaciones teóricas y bibliográficas a tomar en cuenta en la relación entre actores que realizan actividades de minería informal y el Estado; en el segundo, se responderá a la pregunta de qué es entendido como una relación de contención cooperativa, y se esbozará sus características en contraste con el caso de Madre de Dios; en el tercer capítulo, se explicará cómo se ha desarrollado el proceso de Formalización Minera en Puno. Y se identificará sus antecedentes, fases y espacios de coordinación y negociación (reuniones y mesas de negociación) donde se ha discutido el avance del proceso de Formalización; y en un cuarto capítulo, se explicarán los tres factores explicativos que han dado lugar a un tipo de relación de contención cooperativa en el caso de La Rinconada.

CAPÍTULO 1

Nociones básicas en el desarrollo de las actividades de extracción minera a pequeña escala y artesanal y su la relación con el Estado

Como punto de partida es preciso entender que el presente escrito se centra en analizar los contrastes de la relación entre el Estado y la sociedad en un fenómeno que se ha caracterizado como igual a lo largo del territorio. Es decir, entre tipo de relación de contención indiferenciada, planteada desde el caso de Madre de Dios, y la contención cooperativa observada en el caso de Puno.

En este sentido, se busca encontrar factores explicativos de tal diferencia, por lo que se toma en cuenta elementos antes expuestos por la literatura. Factores económico-territoriales, como el marco amplio de relevancia económica de las actividades extractivas de pequeña minería y minería artesanal en el escenario internacional y nacional (Auty, 1993; Humphreys, 2007; Bebbington et.al 2008), y factores más específicos, relacionados a las características propias del fenómeno en el caso peruano, institucionales, respecto al desempeño regional diferenciado del proceso de formalización minera (Valencia, 2016; Valencia y Palao, 2016; Romero, 2017) y fiscalización y control de la cadena y rutas de comercialización del oro ilegal (Pachas, 2015; Bernaola, 2015; Valencia, 2014) y en menor medida, aspectos sociales y organizativos, relacionados a generación de redes y lazos que ordenan y sostienen esta actividad de extracción y generan estructuras para cooptar al Estado (Baraybar, 2015; Buezo de Manzanedo, 2005; Pachas, 2015) bajos los que grupos sociales, como los mineros de la Rinconada, puedan haber sostenido su actividad económica en el tiempo, cooperando a través desde la lógica del Estado y sus agentes, y manteniendo un statu quo informal por medio del cual han podido cumplir objetivos particulares.

En un sentido amplio, la naturaleza y motivaciones de los desafiantes del Estado han implicado la estructuración de estrategias para relacionarse de manera cooperativa o conflictiva con el Estado (Feldman y Luna, 2011). Del mismo modo, la respuesta del Estado y agentes, se ha visto condicionada por el contexto sociopolítico específico global, nacional y local en el que interactúan. De este modo, desde una perspectiva general, se hace menester diferenciar estos procesos desde una perspectiva regional y doméstica.

Primero, ¿Cómo ha afectado el último *boom de commodities* a los países latinoamericanos? Los legados y efectos de ciclos abundancia y extracción de recursos naturales se han relacionado con el *resource curse* (Auty, 1993; Humphreys, 2007). Un fenómeno ampliamente teorizado y transversal en los países en desarrollo de América Latina con economías basadas en minerales y sus rentas. Este alude a que los países con mayores recursos naturales poseen un desempeño deficiente en términos de desarrollo económico y buena gobernanza que aquellos países con menor abundancia de estos (Auty, 1993; Humphreys, 2007; Bebbington et.al 2008; Arellano-Yaguas, 2008). Alude también a trayectorias de fortaleza y debilidad de los estados y las dificultades de estos para el cambio de dichas trayectorias (Kurtz, 2013).

En la misma línea, en términos institucionales, las trayectorias de los países exportadores de minerales han sido divergentes a pesar de sus características similares. El estudio sobre los efectos de ciclos de crecimiento ha incluido debates sobre la formación inicial de estados débiles, su desarrollo y componentes; su impacto en la estabilidad de los regímenes y democracia; y dentro de ello, la construcción de instituciones de distribución económica y regulación fiscal; así como, repertorios y vinculación a actores de la sociedad civil analizando formas de cohesión social y la alta probabilidad de conflicto (Paredes 2013; Orihuela, 2014; Thorp et.al 2014). Y lo que nos compete, el efecto de cambios socioeconómicos y desafíos políticos, causados por el flujo de recursos que involucran actores que pierden y ganan poder, en la implementación de normativas y directivas nacionales; la acción o inacción del Estado (y específicamente, sus capacidad de aplicar leyes y normas en todos los niveles del Estado); y nuevas actividades económicas ilegales, así como, criminales beneficiadas de la alta demanda de los recursos en el mercado internacional y del incremento del precio del oro (Dargent, 2013).

En el caso peruano, los principales esfuerzos de investigación en Ciencia Política alrededor fenómenos relacionados de manera directa o indirecta al boom de recursos naturales, como la minería informal e ilegal aurífera entre otras, se ha orientado, en primer lugar, hacia el análisis de conflictos socioambientales relacionados a minería a gran escala; sin embargo, como fenómeno común la minería artesanal formal e informal el caso peruano (Contreras 1988; Damonte, 2016, Bebbington, 2018) se ha orientado hacia el análisis de la debilidad institucional de las agencias estatales, «retadores» y determinantes en la respuesta del Estado (Dargent,

2015; Dargent y Urtega, 2016) a través del estudio de un caso extremo, como el de Madre de Dios por medio del cual se teorizó sobre el modelo de relación Estado – Sociedad. Estas aluden a un modelo de relación de cooptación y captura, y de intervención estatal intermitente; redes de no jerárquicas, ni centralmente unitarias; y actividades de extracción informal e ilegal territorialmente asentadas, históricamente sostenidas; y variadas modalidades de trabajo por cuota de extracción por fuera del sistema.

En este sentido, se busca encontrar factores explicativos de tal diferencia, por lo que se toma en cuenta elementos antes expuestos por la literatura. Factores económico-territoriales, como el marco amplio de relevancia económica de las actividades extractivas de pequeña minería y minería artesanal en el escenario internacional y nacional (Auty, 1993; Humphreys, 2007; Bebbington et.al 2008), y factores más específicos, relacionados a las características propias del fenómeno en el caso peruano, institucionales, respecto al desempeño regional diferenciado del proceso de formalización minera (Valencia, 2016; Valencia y Palao, 2016, Romero, 2017) y fiscalización y control de la cadena y rutas de comercialización del oro ilegal (Pachas, 2015; Bernaola, 2015, Valencia, 2014) y en menor medida, aspectos sociales y organizativos, relacionados a generación de redes y lazos que ordenan y sostienen esta actividad de extracción y generan estructuras para cooptar al Estado (Baraybar, 2015; Buezo de Manzanedo, 2005; Pachas, 2015).

Así, sobre el proceso de formalización se ha discutido sobre etapas y estrategias del proceso de formalización mismo desde el Estado (Damonte, 2014; Dargent y Urteaga, 2016; Damonte y Palao, 2016); sobre el desempeño regional diferenciado del proceso de formalización minera (Valencia, 2016; Valencia y Palao, 2016, Romero, 2017) y análisis de casos Madre de Dios (Valencia, 2014; Valencia 2015; Mosquera, 2006) y en el caso de Puno (Córdova, 2018; Calsina, 2017; Giraldo, 2017; Nina, 2018).

Marco teórico

Una de las vertientes de la literatura antes mencionada, ha hecho énfasis en la importancia del desarrollo institucional durante el boom de recursos naturales (Sach & Warner, 1997). Y, en específico, sobre los efectos negativos de este en el desarrollo de instituciones sólidas en los países latinoamericanos que dependen de dichos recursos. La relación entre la abundancia de estos mismos y el cambio institucional,

entonces, se ha reflejado a través de las variaciones y falencias en la fortaleza del Estado para hacer cumplir las normas y leyes a través de sus instituciones en diferentes niveles de gobierno.

Capacidad del Estado y Enforcement

La fortaleza institucional se ha conceptualizado, en este sentido, a través de la capacidad del Estado para generar *enforcement*, o cumplimiento de reglas formales, con relativos niveles de autonomía.

De un lado, la capacidad del Estado entendida como “la fuerza o la capacidad de los Estados para programar y elaborar políticas y aplicar las leyes con rigor y transparencia”, es decir, como la habilidad y recursos del Estado para implementar sus iniciativas (Fukuyama, 2004) con autonomía o “la presencia de una burocracia profesional para implementar políticas sin influencia externa indebida” (Bersh, Praça y Taylor, 2013) es relevante para explicar cómo es que se da el cumplimiento de reglas formales, llamado también *enforcement* en las instituciones estatales y en específico, en las agencias estatales. Asimismo, el *enforcement*, se constituido como un elemento clave en la implementación de las políticas en contextos de debilidad institucional y se ha relacionado con la variación en su aplicación.

Variación en la aplicación del enforcement

Así, desde la literatura se han brindado diversas explicaciones respecto a las variaciones en la capacidad del Estado de hacer *enforcement*. De un lado, desde el *stand-off* o el *standoffish states*, se sostiene que los Estados optan conscientemente por que no se aplique la ley, pues deciden ignorarla por no ser de su interés, y por los costos o riesgos elevados y asociados con los que tendría que lidiar en una posible intervención (Slater & Kim, 2015). En segundo lugar, el concepto de *forebearance* (Holland, 2016) sostiene que los políticos optan por que las burocracias a su cargo no hagan cumplir la ley a pesar de tener, al menos, la capacidad de poder hacerlo.

Este concepto se distingue de modelos de débil *enforcement* en la que los actores no cuentan con los recursos para aplicarla. Y de otras formas de (no) aplicación de la ley, que se centran en beneficios políticos (Geddes, 1994) y la incapacidad de retroceder en sus decisiones (Dorman, 2007). Asume, asimismo, que la inacción del

Estado obedece a obtener ventajas políticas derivadas de no aplicar las normas a través de su la autoridad política (Dargent & Urteaga, 2018).

En suma, desde la perspectiva de la debilidad de las instituciones, se ha señalado al Estado como el principal responsable de fracaso de la aplicación de políticas a lo largo del territorio y en sus diferentes niveles. Sin embargo, otros teóricos han sostenido, a través del concepto de *social diffusion*, que la variación del *enforcement*, no está asociada solamente a la baja capacidad del Estado, sino que esta puede estar ligada a determinantes sociales del *enforcement*, es decir, “la existencia de fuertes bases sociales y territoriales de resistencia que, desde abajo, bloquean los esfuerzos de aplicación de una política” (Amengual, 2014; Dargent & Amengual, 2018). Esta es la perspectiva que se acopla más a nuestro caso y alude en cierta manera al «retador» y su organización. En este sentido importa analizar cómo es que el Estado está siendo desafiado y por quién.

Un giro en el análisis hacia los retadores del Estado

Así, independientemente de las estrategias del Estado para actuar importa analizar las propias estrategias de los «retadores». Estas al igual que las respuestas de Estado, han variado a lo largo del tiempo y el territorio.

Sobre la base de lo señalado por Michael Mann², Eaton (2012) sostiene que los *challengers* del Estado son “actores que cuestionan la autoridad del Estado tanto territorial como relacionalmente, es decir, resisten el monopolio del estado del uso legítimo de la violencia o buscar prevenir o escapar la implementación de sus leyes y políticas” (Eaton, 2012, p.647). Así, a partir de la perspectiva de *enforcement*, la categoría de *challenger*, «desafiante» o «retador», está reservada para aquellos actores que contestan el derecho del Estado de implementar políticas que han sido adoptadas por medio de canales legales.

Conceptualización del tipo de retador

Los «retadores» pueden ser tanto relacionales/organizacionales como territoriales/espaciales. Esto indica la dimensión desde la que desafían al Estado, pero

² Concepto de poder infraestructural, entendido como “capacidad de penetrar en la sociedad civil e implementar sus acciones a lo largo de todo el territorio” (Mann, 1986; 2008).

también el tipo y repertorio de recursos que utilizan para retar y mantenerse en el tiempo.

De un lado, territorialmente, los «desafiantes» pueden desplazar a los agentes o a las instituciones de los territorios subnacionales para ejercer control político. Sin embargo, tal como lo señala Eaton (2012) algunos desafían la presencia territorial del Estado porque dicho control sobre el espacio le facilita y asegura beneficios económicos (Davis, 2009). De cualquier modo, estos se benefician de la baja presencia estatal en el territorio o «zonas marrones» (O'Donnell, 1993).

Profundizando en el marco de la abundancia de recursos y expansión de la minería de oro, estos espacios territoriales pueden estar asociados a actividades y mercados informales e ilegales, además de espacios territorialmente definidos donde se realizan estas actividades económicas (Valencia, 2014; Pachas, 2013). Las llamadas «economías subterráneas» (IDEA et.al 2014) abarcan mercados ilegales en donde economía ilegal o informal se sustenta en la extracción y comercialización de bienes en clara superposición entre lo formal, lo informal, lo legal y lo delictivo (Feige, 1990 citado en Durand, 2016; Portes & Haller, 2004). En esta interactúan varios actores, de primera orden, tales como trabajadores, empresarios informales; y secundarios como las autoridades comunitarias, municipales, regionales o nacionales que intentan y deben regularlos (Portes & Haller, 2004; Durand, 2016).

De otro lado, cuando el espacio en el que se realizan dichas actividades está claramente definido, las “concentraciones territoriales que agrupan a actores, actividades y dinámicas ilegales e informales” pueden ser entendidas como *hybrid cluster* o «nichos de ofensa». En estos *clusters*, existe “una concentración o un flujo de riqueza donde los actores pueden ganarse la vida, utilizando los recursos a su disposición para explotarla, manteniendo niveles aceptables de esfuerzo y riesgo” (Ekblom, 2001). Entonces, en estos espacios, las dinámicas de gobernanza territorial están relacionadas al control económico. La generación de eslabonamientos con otros mercados y modalidades de trabajo.

Por otra parte, los «retadores relacionales» impiden (o compiten) con el Estado en sus intentos de control social (Eaton, 2012). Así, estos grupos sociales, pueden evitar asociarse con las agencias estatales, participar en proyectos patrocinados por

él; y de modo menos usual, privilegiar estrategias *legales* para perseguir sus objetivos. Así, buscan establecer sus formas directas de control social (Romero, 2000).

En este sentido, los «retadores» pueden organizarse y utilizar sus redes para establecer un modelo de control relacional para resistir *enforcement*.

Como contraparte a la inacción del Estado, los «retadores», como grupos sociales se articulan. En el estudio de *social networks* o «redes sociales», la teoría criminológica se ha hecho útil. A través del estudio de las teorías de «*Criminal Governance*» que toma como base el estudio de las organizaciones criminales relacionadas mercados ilegales, se sostiene que el concepto de crimen organizado debe ser utilizado para el análisis de “una diversidad actores de distinto rango, relacionados por sus actividades ilícitas (y sus consecuencias conexas) por medio de redes complejas” (Van Lumpe, 2011).

Sin embargo, debido a la implicancia de grupos con intereses económicos extractivos articulados política y socialmente, el énfasis en este estudio se encuentra en el análisis de estas *redes* no sólo como estructuradas alrededor de oportunidades económicas (*opportunistic aproach*), sino como un fenómeno arraigado y estructurado desde la sociedad (*social emddedness*) (Baraybar, 2015; Ekblom, 2001). Así, entendemos que los «retadores» del Estado no están articulados únicamente por medio de *redes* económicas sino políticas, sociales y culturales.

De modo específico, de acuerdo a lo señalado por Arias (2007) dichas *redes sociales*, en contextos de ilegalidad e informalidad, necesitan mantener lazos de confianza y cultivar contactos a largo plazo. En estas condiciones, los enlaces jerárquicos no son usuales, ni ventajosos. Empero, existen variaciones de esta forma de organización dentro de los mercados ilegales como el narcotráfico (McCarthy, 2011). En la misma línea, en el caso de la minería aurífera, se ha visto el desarrollo de modelos asociativos como el de las cooperativas mineras bolivianas (Nash, 1979).

En este estudio, entendemos a estas cooperativas, como estructuras asociativas o unas empresas colectivas, creadas con una lógica y fines económicos. Es por ello que poseen un alto nivel de organización y especialización. Asimismo, son autónomas y democráticas (con relativos niveles de organización jerárquica), pues su objetivo está orientado al bien común de sus asociados, es decir, satisfacer necesidades comunes por medio del trabajo y actuación colectiva” (Moller, 2007;

Baraybar, 2015). Según Giraldo (2007) esta estructura facilita la negociación y participación de los titulares de las concesiones mineras y los mineros trabajan en ellas.

En suma, como se ha visto, ante las diversas opciones de respuesta que el Estado ha tenido para con sus «retadores», este ha optado por introducir cambios institucionales más profundos y de largo plazo que han ido más allá del fortalecimiento de sus políticas, pero que no las ha excluido (Eaton, 2012, p. 651). En algunos casos, se ha optado por el rediseño institucional y generar reformas; en otros casos más extremos, por el cambio de régimen. Asimismo, cuando los «retadores» han tenido un alto nivel de organización, se ha optado por el establecimiento de relaciones de corporativismo; finalmente, cuando el desafío ha sido relacional, así como territorial, los estados también han respondido promoviendo cambios al interior de sus instituciones y relaciones previamente existentes (Mahoney y Thelen, 2010, p. 22; Eaton, 2012, p. 649-652).

Relación entre el Estado y sus retadores

De este modo, a partir de lo sostenido en la perspectiva de cambio institucional, el Estado puede relacionarse con los «retadores» a través de sus agentes estatales. Este, con el afán preservar su capacidad infraestructural y su legitimidad, ha optado por relacionarse por medio de dinámicas de simbiosis, subversión, oportunidad e insurrección (Mahoney y Thelen, 2010, p. 23).

En esta tipología de interacciones los mecanismos de cooperación o específicamente, dinámicas de «simbiosis» entre agentes estatales y *retadores* se han hecho relevante. En específico, porque estos «retadores» pueden influir (a través de sus recursos de control territorial y relacional) en el avance de una política, a pesar de que las visiones y fines de ambos actores sean contrapuestas. El interés en intervenir, se sostiene en que dichas actividades no podrían sobrevivir sin algún grado de soporte del Estado y sociedad (Arias, 2006).

Así, los «retadores» al operar a través de organizaciones formales, como las cooperativas mineras, en el marco de una política pueden tener efecto en el cambio de las instituciones sociales y políticas, así como, en la respuesta del Estado. Asimismo, se ha teorizado que por medio del control de estos recursos y por agrupar a los «retadores», estos mismos pueden ejercer el rol de *brokers* o intermediarios.

De modo paralelo, desde el Estado, el avance en la implementación de políticas también ha dependido de la coordinación intergubernamental, y la negociación y concertación a nivel local. Así como, del desarrollo de liderazgos y capacidad operativa en sus agencias.

Al ser la política de Formalización Minera, un espacio de interés transversal a diferentes actores, posee un carácter unificador y potencial integrador. Pues constituye “espacio de encuentro de interés y alianzas diversas” (Mahoney y Thelen, 2010). Estos espacios, momentos, y eventos particulares, llamados en la política pública, «ventanas de oportunidad», pueden funcionar a los agentes estatales como *palancas* para permitir el posicionamiento del tema de su interés en la agenda pública (Alza, 2014; Kingdom: 1995)

En estos espacios, la aparición de «emprendedores de política» o *policy entrepreneurs* es usual. Estos son actores interesados en impulsar la política, cuando esta se ha posicionado en la agenda, y están dispuestos a utilizar y mover los recursos necesarios (relacionales, mediáticos, políticos, económicos) tanto del grupo al que representan, como del Estado para lograrlo. Según Alza (2014), su habilidad consiste en,

Utilizar las plataformas decisionales y de difusión disponibles, identificar los funcionarios adecuados para promover la agendación del problema desde dentro del Estado, encontrar la pareja perfecta entre el problema y la alternativa, aprovechar las ventanas de oportunidad surgidas en la convergencia del problema, la política y las políticas (p.66).

En el mismo sentido, las alianzas y capacidades de negociación de los emprendedores de política se han hecho fundamentales en el proceso, pues este actor es “hábil para movilizar aliados y desarrollar su cooperación” (Groenewegen y Van der Steen, 2008 citado en Alza, 2014). Así, la cooperación de este con otros actores está dada sobre (a) creencias similares y fundamentales sobre la política; y la (b) participación y coordinación dichas entidades en un grado no trivial (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999). Estos dispositivos han sido útiles en tanto, a partir de ellos, el Estado ha impulsado el proceso de formalización minera desde sus unidades regionales (DREM – Puno).

De este modo, en el presente estudio, se entenderá al proceso de Formalización Minera como una ventana de oportunidad e interés común para la interacción de agentes estatales y «retadores». Es decir, los conceptos desarrollados anteriormente,

sirven para conceptualizar el tipo de reto, la relación del Estado con los «retadores», y algunos mecanismos y dispositivos tomados en su respuesta a estos. Asimismo, a partir de estas bases conceptuales, se plantearán las características y factores explicativos que configuran un tipo de relación de *contención cooperativa*.



CAPÍTULO 2

Hacia la complejización de la relación entre retadores y el Estado en el caso puneño: la contención cooperativa

Tal como se expuso en la sección anterior, la literatura apunta a entender al Estado como un actor que a veces no es fuerte, racional, ni autónomo. Por cuanto, dista de tener actividades y relaciones con actores centralmente formales dentro de su territorio. Así este puede responder, según lo teorizado por Feldmann y Luna (2012) de manera conflictiva, cooperativa u oportunista a los retos planteados por dichos actores y sus actividades, en este caso, económicas.

De este modo, como se podrá observar, en el marco de la política y proceso de Formalización Minera, la relación entre el Estado y la sociedad se ha estructurado en un espacio con instituciones, normas, pero también negociaciones que han sido impulsadas y capitalizadas o rechazadas por actores informales provenientes de la minería artesanal con el objetivo de mantener su actividad. Sin embargo, ha habido variaciones en cómo es que los *retadores* y agentes estatales han actuado respecto a la política y los espacios de interrelacionamiento utilizados para implementarla. En un caso, el de La Rinconada, se sostiene que ha sido más cooperativa, desde condiciones similares el caso de Madre de Dios, ha optado por la cooptación.

En este marco, tal como lo ha señalado la literatura, se requiere una aproximación amplia a las relaciones del Estado, respecto a la sociedad y sus actores, en las que se implique que la informalidad no sólo es una situación de excepción sino un espacio desde el que se puede interactuar. De este modo, en la presente sección, se presentará una aproximación teórica sobre interacciones entre *desafiantes* y agentes del estado centradas en el cambio institucional, con el objetivo de explicar cuáles son las características generales a tomar en cuenta en la construcción de relaciones de *contención cooperativa* entre mineros informales de «La Rinconada» y el Gobierno Regional de Puno, en específico, la Dirección Regional de Energía y Minas – Puno.

2.1. Interacciones entre desafiantes y agentes estatales dentro de la minería informal e ilegal en el caso peruano

Tal como se señaló anteriormente, caracterizar el tipo de relación establecida entre *desafiantes* y actores estatales implica entender el rol de las economías ilegales en el continuo proceso de formación del Estado. Abriendo la posibilidad a que ciertas economías ilegales, como la minería informal, hayan desarrollado *hybrid clusters* con un orden social híbrido, es decir, asentamientos mineros con *statu quo* basado en la informalidad, en el que este debe actuar.

En este sentido, un primer elemento a tomar en cuenta en dicha relación son las características comunes de estos espacios donde la minería artesanal, en su mayoría informal, ha proliferado.

El desarrollo de actividades de minería ilegal e informal a nivel artesanal³ y a pequeña escala desde finales del siglo pasado, se ha asentado con énfasis en cinco regiones en las cuales se han desarrollado asentamientos mineros utilizados específicamente para esta actividad: Madre de Dios en las cuencas del río del mismo nombre y Huepetuhe (Tres Islas, La Pampa, Laberinto, Delta 1); Puno en San Antonio de Putina (La Rinconada, Cerro Lunar de Oro, Ancoccala), en Sandia (San Antonio del Oro, Yanahuaya); en el Sur Medio, en Nazca y Arequipa, en Palpa y Caravelí (Sol de Oro y Mollehuaca); en la Costa Norte, en La Libertad (Pataz), y Ayacucho en Sancos y Lucanas (Relave y Huanca) (Buezo de Manzanedo, 2005; Torres, 2015).

En este marco, aunque existen características comunes en estos asentamientos, por ejemplo, que el tipo de minería que realizan es filoniana, es decir, minería de subsuelo y que suele ser extraída mediante la generación de socavones. Entre ellas existen casos con relaciones de dependencia más fuertes, en las que se muestra un alto porcentaje de la población económicamente activa (PEA) regional, y

³ En el presente estudio, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1105, se entiende a la minería informal como “la actividad minera realizada en zonas no prohibidas, y por grupos o personas naturales que hayan iniciado un proceso de formalización”. Según la norma, esta puede ser artesanal, en tanto las personas que lo realizan (a) se dediquen a la actividad como medio de sustento y de modo habitual; (b) extraigan hasta 25 toneladas métricas por día; y, (c) hayan suscrito acuerdos o contratos con los titulares mineros. Asimismo, se señala que en esta actividad se “usa equipo y maquinaria que no corresponde a las características de su actividad o que lo hace sin cumplir con las exigencias normativas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental”. Así, tal como señala Peña (2013) la diferencia fundamental con la minería ilegal es que esta expresa la voluntad de cumplir los requisitos legales.

específicamente distrital, que está dedicada a la explotación de minas y canteras. Los casos más relevantes en el horizonte amazónico y andino son los casos de Madre de Dios y Puno.

Tabla 2

Zonas de explotación minera informal en el Perú

Principales zonas de explotación minera informal	Porcentaje (%) de la PEA regional y provincial dedicada a la explotación de minas y canteras
MADRE DE DIOS	10.08
Manu	5.78
Tambopata	26.69
PUNO	3.09
San Antonio de Putina	41.58
Lampa	7.87
Carabaya	5.71
Sur Medio	
ICA	1.63
Nazca	11.16
AREQUIPA	3.76
Caravelí	31.64
Condesuyos	37.23
AYACUCHO	2.44
Lucanas	10.69
LA LIBERTAD	2.13
Pataz	22.23

Fuente: Dargent y Urteaga (2015, p. 662)

Como se mencionó anteriormente, en estos casos, se han desarrollado espacios territoriales a modo de conglomerados híbridos que producen bienes, en este caso, relacionados a la extracción de recursos mediante la minería informal (Dewey, 2016). En donde, los medios formales del Estado de dominación y orden social, por su debilidad o ausencia, son severamente contestados. Y donde, se da lugar a acuerdos que entregan resultados económicos relevantes, que permiten la construcción del dominio de un *retador* sobre la autoridad del Estado y, con ella, la dominación social por parte de uno de los actores. En otras palabras, se han creado

“sinergias entre agentes del estado, instituciones y actores relacionados a actividades ilegales e informales” (Dewey, 2016).

En este marco, las relaciones con el Estado en la mayoría de estos asentamientos mineros, se podrían caracterizar como *simbióticas*. Tal como lo ha señalado, Feldman y Luna (2012), este tipo de relación se caracteriza porque los desafiantes y los funcionarios estatales cooperan. Empero, el modo en cómo lo hacen, prefiriendo hacerlo desde su estructura o cooptando directamente a los agentes del Estado, marcó la diferencia entre estos casos en el proceso de Formalización Minera iniciada el 2012.

2.2. El proceso de formalización minera en el caso de Madre de Dios y Puno

De acuerdo por lo sostenido por Valencia (2016) las políticas de formalización minera dadas desde finales de 1970 hasta 2016, pueden ser divididas en cuatro grandes fases. La primera, de participación directa del Estado en la promoción de la pequeña minería; la segunda, relacionada al énfasis en la regulación de dicha actividad; la tercera, orientada sin intervención estatal directa y la última, iniciada en 2010, corresponde al de “la contención indiferenciada”.

De un lado, en el caso de Madre de Dios, esto implicó un proceso y avance en el que no se consideró las características específicas de las actividades mineras que allí se llevaban a cabo, lo que ocasionó el fracaso del proceso al 2016.

En específico, es posible sostener que, una vez iniciado el nuevo proceso de Formalización Minera en 2012, se inauguraron dos periodos claramente definidos, y orientados a la aplicación de la política. El primero, se caracterizó por una baja coordinación interinstitucional y el deterioro de espacios de negociación directa con el Estado. Así, la dirección del proceso se centró en el espacio nacional, y en específico en el Ejecutivo lo cual implicó la reducción del protagonismo del Gobierno Regional de Madre de Dios (GOREMAD).

Asimismo, según lo señalado por el autor, no se estipularon mecanismos de coordinación ni participación permanente con instituciones clave como el Ministerio del Ambiente (MINAM), (sus liderazgos regionales tampoco estaban interesados en

que avance el proceso⁴); y asociadas al proceso como Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI); así como tampoco con organizaciones de la sociedad civil afectadas por la minería.

En un segundo momento, al 2014, se centró en las labores de interdicción antes que la promoción de la Formalización. La baja participación del gobierno regional, benefició el posicionamiento de agendas e intereses individuales que se asentaron en el GOREMAD con Luis Otsuka, ex presidente de la Federación Nacional de Mineros de Madre de Dios (FENAMAD). Lo que dio como resultado que el proceso casi cese por completo en el 2014, y se desarrollara una negativa institucionalizada a continuar, por presiones sociales.

En contraposición, en el mismo lapso, en Puno se privilegió la gestión interinstitucional e interministerial. La cual se desarrolló a través del establecimiento de mesas de trabajo plurales y mineros organizados (en cooperativas), autoridades distritales y provinciales, gerencias y direcciones regionales relacionadas, y en menor medida Frentes de Defensa. Asimismo, a la par, se enfatizó en acciones de control y fiscalización de actividades mineras (2013 y 2014) en el contexto de la creación de la Oficina del Alto Comisionado en Asuntos de Formalización de la Minería e Interdicción de la Minería Ilegal y Remediación Ambiental (ACAFMIRA). Lo que resultó en que el proceso, aunque con poco avance y debilitado, tuviera espacios de negociación con los mineros como actores y la cooptación no fuera la vía y el tipo de relación establecida con el Estado.

Así, a pesar de que Madre de Dios comenzó antes el proceso de formalización minera y poseía organizaciones que representaban sus intereses hasta dentro de Estado, la poca coordinación y apertura en sus espacios de interrelación a nivel local y nacional, mostraron fallas que afectaron el proceso muy pronto. En el caso de Puno, en contraste, mediante el rol protagónico de la Dirección de Energía y Minas de Puno (DREM – Puno), una alta coordinación interministerial entre agentes nacionales, sobre todo la PCM, se hizo posible la apertura a espacios de negociación institucionalizados donde se intentó adecuar la política a las necesidades y contexto de los mineros.

⁴Según lo comentado por Rodríguez (Comunicación personal, 15 de junio del 2019), exdirector de Energía y Minas de Puno, era bien conocido que entrar a la Dirección de Energía y Minas de Madre de Dios configuraba para algunos, en especial funcionarios del Gobierno Regional de Madre de Dios un “buen negocio”.

Tabla 3

Tipos de relación entre retadores y el Estado

Desafío	Tipo de interacción o relación	Agentes estatales
<i>Oportunista</i>	Ninguna	Pasivo
<i>Insurreccionario</i>	Conflictiva	Resistencia/Buscando recuperar
<i>Simbiótico</i>	Cooperación	Cooptado
<i>Mutualista</i>	Cooperación	Delegación /Implementación

Fuente: Feldman y Luna (2012)

En este sentido, según lo señalado por Mahoney y Thelen (2012), los elementos mostrados en Puno y Madre de Dios podrían caracterizar un tipo de relación con el Estado de tipo simbiótica. Asumiendo que la premisa principal de esta alude a que, en ambos casos, se desea la preservación de un *statu quo* informal, y contraproducente al *enforcement* del Estado. En otras palabras, un orden social híbrido basado en la informalidad de sus economías.

Sin embargo, tal como se puede ver, se asume que en este tipo de relación el retador que coopera necesariamente lo hace cooptando. Así, es preciso que se pondere esta relación en tanto, se asuma que el retador puede relacionarse con el Estado por una vía institucional, debido a que ambos poseen un interés común en ese espacio. De este modo, la concurrencia de objetivos sustanciales de los retadores con los objetivos de los agentes institucionales posibilita la creación de coaliciones y alianzas diversas en las que se incluye a ambos, y a sus recursos (Sabatier & Weible, 2007, p.191). En el caso de La Rinconada, esta característica será entendida como recurso organizativo.

De este modo, en el caso puneño, este equilibrio informal no implica el desplazamiento y usurpación de la estructura formal del Estado como una estrategia usual en el desarrollo de la actividad minera. Es así que el desarrollo de estructuras o redes de asociatividad para la representación de intereses y/o el trabajo productivo entre mineros (que comparten la situación de ilegalidad e informalidad como en el caso de Ananea y la zona de Nazca – Ocoña⁵) mediante formas de relacionamiento y organización basadas en cooperativas o asociaciones; dan cuenta de que el mencionado orden social híbrido se sostiene, no solamente en las actividades

⁵ Tales como la Asociación de Mineros Artesanales Auríferos de Relave, Pullo y Parinacochas (AMAARPPA) o la Central de Cooperativas Mineras La Rinconada y Lunar de Oro (CECOMIRL) (Buezo de Manzanedo, 2005).

económicas, sino también en relaciones sociales. A través de las cuales, se ejerce presión e influencia hacia el Estado y otros actores, esencialmente desde afuera de ellos; es decir, sin la necesidad de introducirse o cooptar su estructura. Lo cual, adicionalmente, les permite tener un poder de veto intermedio, pues no controlan las fuentes de poder que le permitirían tomar decisiones o desde las cuales podría vetar totalmente aquellos que no son de su interés o conveniencia (Estado).

En este sentido, el desarrollo de un tipo de relación simbiótica (que no implica cooptación) dentro de su relación con el Estado, no implicaría un retador sin poder de veto, ni un agente estatal cooptado, ni uno que delega, sino uno que posee relativa capacidad de ejercer su autoridad en su propia estructura. En el caso de Madre de Dios, por el contrario, esto implicó un retador con alto poder de veto, pues existen actores económicos o asociados a ella, que interactúan en el espacio político y ejercen su poder desde su infiltración a la estructura (cooptarla) o desde la negativa a relacionarse con ella, es decir, sin la existencia de una relación con el Estado.

Por tanto, la diferencia principal del caso puneño con los diversos asentamientos mineros del país mencionados con anterioridad y al muy estudiado caso de Madre de Dios está en la forma asociativa y exógena de relacionamiento de los mineros con el Estado. En específico, en la capacidad de generar espacios de contención para la cooperación de ambos actores, y útiles también, para la coordinación y negociación en el *enforcement* de la política. Lo que da como resultado un tipo de relación cooperativa y de contención antes que una de cooptación, ya que esta última prioriza elementos como capacidad de veto y discrecionalidad del retador central e indistintamente. Así, los escenarios y factores, en el caso de Madre de Dios y Puno, pueden ser observados en el siguiente cuadro,

Tabla 4

Factores explicativos de las relaciones de contención cooperativa e indiferenciada en Madre de Dios y Puno

Casos	Factor socio-organizativo			Factor institucional		Factor económico – territorial		Resultado	
	Nivel organizativo	Generación de Alianzas diversas		Espacios de interrelación		Capacidad operativa	Eslabonamientos productivos		
		Institucionales	No institucionales	Coordinación	Negociación		Relevancia territorial		Relevancia social
Puno	Alto, cohesionado y permanente	Capacidad de iniciativa	Participación política directa e indirecta	Cohesión y recursos compartidos	Negociación directa y permanente	Alta	Alta y múltiple	Alta y amplia	Contención cooperativa
Madre de Dios	Intermedio, con baja cohesión	Sin iniciativa	Participación política directa	Sin cohesión	Negociación intermitente	Baja	Alta y única	Alta	Contención indiferenciada

Fuente: Elaboración propia

2.3. Operacionalización de los factores explicativos de la contención cooperativa

En esta sección, se proponen factores explicativos para explicar por qué se ha desarrollado una relación de *contención cooperativa* en el marco de formalización minera (2010 - 2018). El primero y el tercero están relacionados al reto relacional y territorial que implican los *retadores* en la minería; y el segundo, el factor institucional, está ligado al desarrollo de las capacidades del Estado.

2.3.1. Factor organizativo: Nivel organizativo y alianzas de los retadores

El primer factor que explica el desarrollo de una relación de *contención cooperativa* entre el Estado y retadores, en el marco de proceso de formalización minera de La Rinconada, es el alto nivel organizativo y las alianzas diversas que estos últimos actores han desarrollado en el tiempo.

Entorno a un interés económico común, como es mantener la actividad minera, un nivel organizativo alto está sustentado en una elevada cohesión interna entre los retadores. Esta unión se basa en la legitimidad que poseen ciertas (a) estructuras funcionales dentro de la organización. De un lado, las relacionadas a la organización interna y laboral de la actividad minera, es decir, al orden interno de las cooperativas y a la división del trabajo en ellas, respectivamente; y de otro, correspondientes a la estructura utilizada para la representación externa. Asimismo, estas poseen (b) mecanismos de organización interna y alternancia de poder que sustentan su legitimidad.

De modo que un nivel organizativo alto, está determinado por un tipo de organización con alta cohesión interna sustentada en la legitimidad que los retadores depositan en sus estructuras. Esta permite, en principio, la realización del trabajo minero de manera organizada; del mismo modo, la toma de decisiones y obtención de acuerdos internos conjuntos y generalmente legítimos, en torno a un interés común; así como, la representación unificada frente a otros actores. Pues los agrupa y organiza (también a sus recursos), fomentando la colaboración, aspecto clave para la incidencia política, y la capacidad de negociación. Al contrario, la división o fragmentación de los retadores socava este potencial.

En segundo lugar, el nivel de participación de los retadores en la política pública está determinado, en este caso, por la capacidad que tengan los mismos para generar alianzas diversas.

Por tanto, por lo hostil del ambiente en el que se lleva a cabo la actividad económica los retadores deben establecer relaciones (Von Lumpe, 2011), en condición de aliados, con actores con preferencias afines a sus intereses; incluso, cuando este aliado sea el Estado y ello implique intereses afines al desarrollo de una política pública (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999).

Este nivel de mediación de la política está determinado por la capacidad que tengan los retadores de movilizar recursos desde el espacio político y desarrollar la capacidad para proponer y establecer espacios de negociación, respecto al avance de la política pública.

De este modo, de un lado, la relación con *aliados* fuera del Estado o «actores no institucionales», en específico aquellos pertenecientes al escenario político, permite obtener respaldo, comúnmente, político y financiero para intervenir en cómo se desarrollará la política. De modo indirecto, en competencia electoral, se da por medio del financiamiento partidario (aportes individuales y colectivos) en efectivo o en especie. De modo directo, se da a través de la participación en la competencia política de actores asociados a los retadores, es decir mineros informales.

En este sentido, por medio de una alta cohesión de los *retadores*, y en segundo plano, una relativa aptitud para la movilización de recursos, los desafiantes desarrollaron la «capacidad de iniciativa» para intervenir en la política pública. En otras palabras, la capacidad de generar e iniciar espacios de negociación con «aliados institucionales», a saber, instituciones y actores del Estado, involucrados en el proceso de formalización. Por ejemplo, espacios en donde, se trataron temas que afectaban sus intereses por medio de vías formales y legales; así como, informales, a veces, con actores encargados de fiscalizar sus actividades.

De este modo, el establecimiento de alianzas diversas, permitió la mediación de la política pública sobre la cual las dos partes poseían un interés común.

En suma, un nivel organizativo alto, cohesionado, legítimo y permanente de los retadores aunado con la capacidad de estos de buscar aliados en torno a sus intereses, permitió que estos posean capacidad de iniciativa (generación de espacios

de negociación) por vías institucionales como por medio de su organización (cooperativas mineras) y recursos. De modo que tuvieron más posibilidades de ser tomados en cuenta como un actor político, de negociar de manera unificada en espacios formales y, por tanto, permitirse la posibilidad de ser capaces de mediar, intervenir y participar en la aplicación de la política.

De otro lado, en el caso de Madre de Dios, al igual que en Puno, existieron organizaciones sociales que agruparon a los mineros informales, la central fue la Federación de Minera de Madre de Dios (FEDEMIN). Sin embargo, esta organización no tuvo el interés necesario y no pudo desarrollar estructuras internas y mecanismos que ayudaran a la administración del trabajo minero y que sirvieran también para su representación unificada frente al Estado como fue el caso de la Central de Cooperativas Mineras de Rinconada y Lunar de Oro (CECOMIRL) por lo que su nivel organizativo fue intermedio y su estructura tuvo una baja cohesión. Debido a que, en este caso, la minería ilegal predominó y los actores que la realizaban eran diversos (desde nativos hasta migrantes); por lo que no estaban agrupados y hasta se confundieron con los mineros informales. Es así que la cadena de valor y redes alrededor de esta actividad no estableció una jerarquía clara y organizada sobre la cual se generasen estructuras más complejas (Baraybar, 2015).

En cambio, ante las disconformidades sobre el proceso de formalización, reflejadas también en la realización de huelgas entre 2012 y 2014⁶, en Madre de Dios predominó la participación directa de los mineros en la política regional compitiendo y ocupando cargos públicos como la gubernatura regional, antes que la negociación del proceso por medio de reuniones y mesas de trabajo; es decir, vías institucionales, como en el caso de Puno. En donde, mecanismos de participación política directa algo similares fueron reservados para obtener el apoyo, recursos y soporte de actores estatales y políticos que les eran necesarios a los mineros dentro de los espacios de

⁶ El paro minero del año 2012 fue convocado por la Federación Minera de Madre de Dios (FEDEMIN) con el apoyo de la Federación Nacional de Pequeños Productores Mineros y Mineros Artesanales del Perú (FENAMARPE) en rechazo a la promulgación de los Decreto Legislativo N°1100, N°1103 y N°1105; asimismo, el paro minero de Madre de Dios del 25 de marzo del año 2014, fue considerado como el más largo de la historia de la región, se inició y dio lugar a un periodo de 21 días de huelga que causaron la paralización total de la región y el bloqueo del tramo III del Corredor Vial Interoceánico Sur. Esta paralización (total) inicio el 25 de marzo solicitando la derogación del Decreto Supremo N°015-2013-IN1" (Calisaya & Tavera, 2017) En: *"Bajo la sombra del oro": Los efectos de la minería ilegal en la representación política indígena en las provincias de Tambopata y Manu en las elecciones provinciales del año 2010 y 2014.*

negociación y mediación. En este sentido, se utilizaron las huelgas como medio de presión para iniciar y catalizar la negociación.

2.3.2. Factor institucional: Generación de espacios de interrelación para la coordinación y negociación con el Estado y capacidades de operativas

El segundo factor que explica, la relación de *contención cooperativa* entre el Estado y retadores, en el marco de proceso de formalización minera, es la generación de «espacios de interrelación» entre el Estado y retadores a diferentes niveles; así como, el desarrollo de «capacidades operativas» dentro de las agencias estatales para llevar adelante el proceso.

En lo Interno: Coordinación intersectorial en lo local y nacional

De un lado, la creación de «espacios de interrelación» ha respondido a un alto nivel de coordinación interinstitucional, primordialmente, con lo nacional. La gestión interinstitucional coordinada, implica en sí misma (a) altos niveles de cohesión entre agencias del Estado a diferentes niveles de gobierno. Que, sobre la base de un proyecto común, establecen acuerdos conjuntos sobre el diseño y herramientas de implementación que faciliten el *enforcement* de la política planteada.

En la misma línea, estos espacios de coordinación proporcionan (b) recursos compartidos, entre agencias locales y nacionales. Por medio de los cuales, se apoyó a las unidades locales en la implementación de la política. Recursos físicos, humanos, y de relacionamiento, entre otros, a los que, en situaciones regulares, no sería fácil acceder sin la intermediación de actores con influencia en el nivel de gobierno nacional. Y sin los cuales no se podría coadyuvar a la actuación conjunta y coordinación con otros sectores a nivel local.

En suma, la coordinación interinstitucional, que luego ayudaría al asentamiento de espacios de interrelación y negociación, dependió de la unión y toma de acuerdos conjuntos entre actores de agencias del Estado regionales y nacionales; así como, del establecimiento de recursos compartidos para que los primeros tengan más posibilidad de implementar la política. Esto permitió una alta discrecionalidad en el modo de aplicación de la ley, que posibilitó su adecuación positiva a características locales.

En lo externo: Negociación con representantes del gremio minero

De igual manera, y, en segundo lugar, la generación de «espacios de negociación» en el ámbito local con representantes del gremio minero, en el caso de La Rinconada, refiere a la apertura de espacios orientados a este fin por la vía formal e institucionalizada.

Estos espacios fueron (a) de negociación directa, con actores institucionales de diferentes niveles de gobierno, autoridades locales y representantes de los gremios mineros; lo que permitió la generación de acuerdos con alta legitimidad de ambas partes y sobre la base de intereses negociados. Asimismo, han sido de (b) negociación permanente, lo que permitió el avance de la política con reajustes y rectificaciones permanentes hechas por las partes de acuerdo a la aparición de problemas específicos que iban surgiendo durante la implementación. Ello fue posible, gracias al respaldo en los recursos económicos, relacionales y humanos devenidos de la coordinación interinstitucional y la capacidad de operativa de las agencias estatales.

En tercer lugar, el funcionamiento de los espacios de interrelación estuvo asociado a la existencia de una alta capacidad e independencia de los actores estatales; así como, a la presencia de capacidades propiamente operativas que actuaron en cada uno de estos espacios.

De un lado, la presencia de liderazgos individuales y de «emprendedores de política» en el ámbito nacional y regional, se relacionó (a) al incremento de la capacidad institucional e independencia del proceso. En la misma línea, se asoció a (b) la movilización y obtención de recursos operativos. Los recursos financieros, humanos, relacionales proporcionados por estos actores ayudaron al efectivo desarrollo de la política.

En el caso de Madre de Dios, el proceso de formalización fue principalmente impulsado desde el ámbito nacional; en contraste, en Puno, se dio desde la Dirección Regional de Energía y Minas. Esto permitió que, en el caso puneño, la atención de las demandas y la negociación con los mineros informales de La Rinconada fuera de manera local y directa. Y que, por medio, de una alta coordinación con la PCM y Ministerio de Energía y Minas (MINEM), se obtuviera el poder de convocar a una amplitud de actores a estos espacios (MINAM, MINAGRI, Fiscalía del Ambiente, etc.) y los recursos para cumplir con lo pactado. En cambio, en el caso amazónico, el poco

interés, y la lejanía con sus interlocutores, agravó el bajo nivel de coordinación que estos tenían con otras instituciones ligadas al proceso. Pues, en un inicio, no se incluyó a sectores clave (MINAGRI, MINAM, MIDIS); y después, no se pudo asegurar su participación de modo permanente (Valencia, 2016). Lo que causó que el Estado fuera visto como poco cohesionado, y que la negociación se diera de modo intermitente.

Asimismo, la presencia de emprendedores de política en el caso de Puno, frente a actores con intereses individuales en Madre de Dios, dentro de las Direcciones Regionales, permitió a uno obtener recursos financieros y humanos, para efectivizar y hacer operativo el proceso; y en el otro caso, dificultar la acción del Estado.

2.3.3. Factor económico - territorial: Nivel de relevancia y dependencia económica de la actividad a nivel local

Finalmente, el último factor que determina el establecimiento de una relación de *contención cooperativa*, en el marco de una actividad económica asentada territorialmente, es el nivel de relevancia y dependencia económica de la actividad a nivel regional, es decir, eslabonamientos económicos de «relevancia económica - territorial y social».

Relevancia económica

Un alto nivel de relevancia económica de la actividad a nivel local está asociado, en nuestro caso con (a) un alto grado de control económico que ejercen los retadores en los «nichos de ofensa» o *hybrid clusters* (Dewey, 2007; Ekblom, 2001).

En específico, gobernanza territorial de los retadores sobre los *hybrid clusters*. Es decir, sobre las concentraciones territoriales que agrupan actores, actividades y dinámicas ilegales e informales. Donde los medios formales del Estado de dominación y orden social son severamente contestados. En la misma línea, su relevancia depende de que estos conglomerados estén (b) interrelacionados de modo múltiple con otras actividades formales e informales, asociadas de modo directo e indirecto a la minería.

De modo directo, se establece una relación entre las actividades extractivas del asentamiento minero territorialmente definido y economías formales e ilegales dentro

del mismo. De modo indirecto, se establece articulación con otros espacios territoriales a nivel regional y macrorregional, no sólo de extracción de recursos, sino de administración y circulación de los mismos por medio del comercio formal e informal.

Relevancia social

De otro lado, la relevancia social de la actividad está relacionada a la amplitud de población que depende económicamente de la minería; así como, del enraizamiento social que esta ha desarrollado en torno a aquella. Es decir, los actores que dependen de la minería informal para ganarse la vida, no sólo ponderan niveles de esfuerzo y riesgo aceptados en el trabajo, sino también desarrollan lazos sociales y prácticas culturales comunes (Ekblom, 2001).

Costos de intervención

En suma, la existencia de una alta dependencia de la actividad, eslabonamientos múltiples con relevancia social, se relaciona con altos costos en la intervención del Estado sobre la actividad económica. Estos están determinados por las economías conexas prospectivamente afectadas y eslabonadas a la actividad minera. Y de otro lado, a la población, que ha desarrollado lazos sociales entre sí, y que es dependiente laboralmente y posiblemente afectada por la misma intervención.

En este marco, a pesar de la existencia de asentamientos orientados a la minería o *hybrid clusters* en Madre de Dios y en Puno, como La Pampa y La Rinconada, que justifican su relevancia territorial. En el caso altiplánico, a diferencia de Madre de Dios, no se ha visto solamente una conexión a nivel macrorregional e internacional para la comercialización el oro (Pachas, 2015). Si no, también, a nivel regional, con múltiples economías -relacionadas de modo indirecto a la minería informal- (construcción, comercio/contrabando, etc.) asentadas en el centro administrativo de las cooperativas mineras, y uno de los centros comerciales más grandes del país, como es la ciudad de Juliaca.

Asimismo, a pesar de poseer una gran cantidad de población dedicada a la minería artesanal, lo que en ambos casos ha implicado una alta relevancia social de la actividad. En La Rinconada, esta importancia se ha sustentado también, en un

amplio enraizamiento social de la minería. Que ha involucrado el apoyo de sectores amplios de la sociedad puneña, como el político, económico, mediático y cultural. En contraste al de actores sociales definidos y directamente interesados en la actividad como las organizaciones de base indígena Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD); funcionarios del Gobierno Regional de Madre de Dios (GOREMAD); y políticos (congresistas, alcaldes y gobernadores regionales) que apoyaron las huelgas y la actividad minera en Madre de Dios. Esto causó que los costos de intervención, en términos económicos y de intereses, tengan muchas implicancias y efectos en Madre de Dios; pero socialmente, sean más amplios en Puno.



CAPÍTULO 3

El proceso de Formalización Minera en el caso de La Rinconada, Puno (2010-2018): Documentando la contención cooperativa

De acuerdo a lo teorizado en la sección anterior, el presente capítulo se centra en evidenciar la relación de contención cooperativa en el caso de Puno. Al identificar allí, las fases del proceso de formalización, los acuerdos de las reuniones y mesas de negociación entre las cooperativas mineras y la DREM - Puno. Posteriormente, sobre esta base, se busca dar luz sobre los tres factores que hacen posible esta relación.

El proceso de formalización minera en el caso de La Rinconada en los últimos diez años puede dividirse en dos etapas claramente diferenciadas, y divididas, a su vez, en procesos internos. La primera inició en el 2012 con el establecimiento de disposiciones normativas (Ley N° 29815) para regulación, control y fiscalización de la minería ilegal que a través del Decreto Legislativo N°1105 impulsó la implementación del proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal. El establecimiento de mesas de negociación y, a la par, el énfasis en el control y fiscalización de actividades mineras en el contexto de la creación de la Oficina del Alto Comisionado en Asuntos de Formalización de la Minería e Interdicción de la Minería Ilegal y Remediación Ambiental (ACAFMIRA) de la Presidencia del Consejo de Ministros, marcó una segmentación importante dentro del mismo proceso que terminó con el estancamiento del mismo en el año 2015.

La reanudación y reprogramación del proceso de formalización minera dio lugar a la segunda etapa. Por medio de la Ley N° 30506, que delegó la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana al gobierno de Pedro Pablo Kuczynski en 2016, se establecieron las disposiciones para el proceso de «Formalización Minera Integral» (Decreto Legislativo N° 1336) que privilegió mecanismos de simplificación, capacitación e incentivos para fomentar las buenas prácticas ambientales, de seguridad y trabajo frente al anterior trabajo coordinado y multisectorial de inicios de la primera etapa. Se continuó esta tendencia en los años 2017 y 2018.

3.1. Antecedentes: El proceso de formalización minera en Puno desde el 2002

El proceso de formalización minera en Puno y en el centro poblado La Rinconada posee características específicas, pero también cuenta con antecedentes. De un lado, el proceso de formalización minera iniciado a nivel nacional en el 2002 (Ley de Formalización de la Pequeña Minería y Minería Artesanal N° 27651) y con antecedentes desde los años setenta y noventa; asimismo, la explotación de yacimientos, cesión de concesiones, y la creación de las cooperativas mineras en Ananea y La Rinconada a partir de 1960 y Corporación Minera Ananea S.A en 1998. Y, de otro lado, la generación y agudización de conflictos ambientales con operadores mineros de las cooperativas en el marco de la lucha por la descontaminación de la cuenca del río Ramis en los años 2006 y 2007 (Nina, 2018).

La lucha por la descontaminación en la cuenca del río Ramis y la agudización de los conflictos socio ambientales y movilizaciones a favor y en contra de las actividades mineras en Ananea tuvo sus efectos más resaltantes a inicios del 2006.

De un lado, la intervención del Estado se dio bajo la instalación de cuatro mesas de entendimiento entre marzo del 2003 y septiembre del 2004. Estas dieron como resultado un paliativo, la generación de acuerdos entre cooperativas, asociaciones y empresas mineras con comunidades campesinas entorno a la asignación de concesiones antes que la identificación y agendación de un problema común en torno al tema ambiental.

El acercamiento por la vía parlamentaria y ministerial fue más exitoso y puso en agenda el tema ambiental. En 2004, los alcaldes de la Crucero, San Antón, Progreso y posteriormente Asillo, distritos de la provincia de Azángaro y pertenecientes a la cuenca del río Ramis, presentaron un memorial al Gobierno Regional denunciando la afectación a sus actividades agropecuarias, el cual en 2005 se hizo extensivo al Congreso de la República. Esto por medio del congresista Johny Lescano quien solicitó al Ministerio de Salud, a nombre del Congreso, tomar las acciones de coordinación necesarias para proteger la calidad de los recursos hídricos (Giraldo, 2016; Asociación SER, 2007).

Así en junio del 2005, la Dirección General de Minería por medio de la Resolución Directoral N° 172-2005-MEM/DGM, resolvió paralizar las actividades de extracción de la Central de Cooperativas Mineras San Antonio de Poto (CECOMSAP) hasta que esta obtenga la certificación ambiental de sus actividades (Giraldo, 2016).

Dicha medida se extendió, en julio del 2006, a las actividades mineras en Chuquiminas y Pampa Blanca, cercanas a La Rinconada; y en julio del 2007 a todo el afluente (Giraldo, 2006). Asimismo, en el marco del programa de descontaminación en la cuenca del río Ramis, se suspendieron los trámites para otorgar concesiones mineras en la región. Esto respaldó el acuerdo de los afectados con el Ministerio del Interior (MININTER) y Comisión Nacional del Ambiente, entre otras instituciones, en el que se planteó que de seguir realizándose la actividad minera en la zona de Ananea y La Rinconada la formalización de sus trabajadores mineros era necesaria.

Esta perspectiva se mantuvo en el tiempo, debido a la recurrencia de movilizaciones y paros con episodios violentos, como el ataque a cuatro buses que iban a La Rinconada y Ananea o el bloqueo de la carretera Juliaca – Cuzco, entre septiembre del 2006 y julio del 2007. Así como, por la conformación, en abril del mismo año, del Comité del Lucha contra la Contaminación Minera de la Cuenca del Río Ramis y la Comisión Multisectorial para la Lucha contra la Contaminación Minera en la región de Puno que funcionó como un eje de apoyo a las demandas de los afectados.

Posteriormente, ya en 2009, con la publicación del Decreto Supremo N° 005-2009-EM o «Ley de Formalización y Promoción de Pequeña Minería y la Minería Artesanal», que derogó el reglamento de la Ley N° 27651 del 2002, el tema minero se puso en la agenda política, pero esta vez, a nivel nacional y local.

En lo nacional, esto fue posible tras la llegada a Lima de una delegación de alrededor de tres mil mineros informales de diferentes regiones del país el 27 de abril del 2009. Y debido al inicio de un paro preventivo de setenta y dos horas convocado para el 12 de mayo por la Federación Nacional de Mineros Artesanales del Perú (FENAMARPE), después de la denegatoria a la exigencia de derogación del Decreto Supremo N° 005-2009-EM. Hechos que generaron la atención del Estado, desde el cual se instaló una mesa de diálogo a cargo del primer ministro, Yehude de Simons; quien, posteriormente, derogó dicho decreto el 09 de junio del mismo año (Ampudia, 2009, citado en Giraldo 2006).

En lo local, en julio del 2009, se dio una de las más grandes movilizaciones de mineros de La Rinconada, Cerro Lunar y Ananea. Aproximadamente, cinco mil mineros llegaron a la ciudad de Puno en una marcha de sacrificio exigiendo la conclusión del asfaltado de la carretera Desvío Huancané - Putina - La Rinconada, la instalación de una línea eléctrica de alta tensión y atención prioritaria en salud y

educación para el centro poblado. Lo que les permitió recibir la atención de la población, medios y autoridades regionales.

Finalmente, esto se concretó con la propuesta de ordenamiento de las actividades mineras en Madre de Dios (2010) y Puno (2012); así como con la delegación de la facultad de legislar en materias de minería ilegal al Poder Ejecutivo por el término de ciento veinte días calendario dada en 2011. Que, propició la relevancia de dos agendas centradas tanto en la priorización de proyectos destinados a la remediación de cuencas del río Ramis y Suches como el establecimiento de las normativas a través de las cuales se inicie un «nuevo proceso de formalización minera» en 2012.

Adicionalmente, esto último fue posible por medio de la emisión de los primeros decretos en contra de la minería ilegal desde el gobierno nacional y con esfuerzos del Ministerio del Ambiente (MINAM), y la declaratoria de interés nacional del ordenamiento de las actividades extractivas en Madre de Dios en 2010. Así como, con el decreto sobre la recuperación del río Ramis y del río Suches (Decreto de Urgencia N° 028-2011) (Córdova, 2017). Y, a través de la prohibición de la actividad minera en la misma cuenca por medio del Decreto Legislativo N° 1099 del 2012; e inicio del proceso de formalización con requisitos y acciones de Interdicción de la Minería Ilegal, que serían extendidas con posterioridad a todo el país, por medio de la aprobación de nueve decretos legislativos generados en el marco de la Ley N° 29815 a través de las facultades delegadas.

3.2. El proceso de formalización minera en dos etapas (2012-2018)

Primera Etapa

La primera etapa del proceso de Formalización Minera inició en febrero del 2012 y culminó en 2016. En ese año, se dio aprobación de un paquete de nueve decretos legislativos sobre la base de la Ley N° 28815, entre los que resaltó: la aprobación de acciones de interdicción de minería ilegal en el departamento de Puno y acciones de remediación en la cuenca del Río Ramis y Suches (Decreto Legislativo N° 1099) y su extensión a todo el país (Decreto Legislativo N° 1100); y los requisitos para el proceso de formalización de todos los productores mineros informales, el cual

debía culminar en un plazo total de 24 meses a partir de la fecha de publicación de dicha norma (Decreto Legislativo N°1105).

Además, se establecieron medidas de control y fiscalización sobre la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos que eran y podían ser utilizados en la minería ilegal (Decreto Legislativo N° 1103); así como, disposiciones contra el lavado de activos y delitos conexos (Decreto Legislativo N° 1106) (Diario El Peruano, 2012).

Los primeros decretos se dieron con el objetivo de resolver la conflictividad ambiental presente en la región y también regular y controlar la minería ilegal; además de dar disposiciones para formalización de la minería de las actividades de pequeña minería y minería artesanal (Córdova, 2018; Giraldo, 2018). Y los segundos, bajo la estrategia de ilegalizar y encarecer las actividades de toda la cadena de extracción y venta de oro (Aldo Santos, comunicación personal, 17 de septiembre del 2018).

Esta normativa fue altamente criticada debido a la ausencia de estrategias de información adecuadas para orientar a los mineros en el inicio del proceso (Córdova, 2018). Lo que resultó en que se diera una primera movilización en contra de estas medidas, el 26 de junio del 2012; y en la estructuración de un pliego de reclamos, que incluía la ampliación del plazo límite del proceso de formalización, que aseguraban excluyó a aquellos que no alcanzaron a presentar la «Declaración de Compromiso» con fecha límite de sesenta días después de publicada la norma. Pedían, además, la libre comercialización de oro y la derogatoria del Decreto Legislativo N°1105 (Córdova, 2018).

Lo que siguió de estos sucesos fueron recurrentes modificaciones de la normativa de acuerdo a lo acordado en las mesas de trabajo y evaluación mensuales que sesionaban en Lima en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y en Puno por medio de la DREM. En las mismas, se contaba con la participación de diversos actores involucrados en el avance del proceso. Ejemplo de ello son las modificaciones dadas en septiembre del 2012, con la Ley N° 29910, que estableció la extensión del plazo para la presentación de Declaraciones de Compromiso; y en octubre del mismo año, el Decreto Supremo N° 043-2012-EM, que añadió un anexo para la elaboración del expediente técnico que debía presentar el minero artesanal. Tal como señala Rodríguez (comunicación personal, 15 de junio 2019), ex director de la Dirección de Energía y Minas de Puno (DREM – Puno) entre los años 2012 y 2014, las modificaciones se hacían a través de la oficina del DREM en coordinación con la PCM,

y ya no directamente en conversación y debate entre las cooperativas mineras con el Ejecutivo como se acostumbraba. Las mismas se daban, en tanto, se encontraban trabas ya en la implementación; de modo que, se generó un proceso y modelo de formalización propio y sobre la marcha que después, y debido a su alto nivel de avance, fue consultado y/o revisitado para ayudar a la implementación del proceso formalización minera en Arequipa, y posteriormente a la de todo el país

Así, esta primera fase de esta etapa se caracterizó por un elevado nivel de coordinación y articulación entre la Dirección de Energía y Minas de Puno (DREM) y el Alto Comisionado en Asuntos de Formalización de la Minería e Interdicción de la Minería Ilegal y Remediación Ambiental (ACAFMIRA) liderado por Daniel Urresti. En específico, esto contribuyó al planeamiento del modelo de formalización de acuerdo a las características propias del caso puneño.

Posteriormente, el inicio del 2013 estuvo caracterizado por el inicio de la estrategia de interdicción que derivó en una alta conflictividad en la zona. Asimismo, estuvo marcado por la creación de la Dirección General de Formalización Minera (DGFM). En octubre de ese mismo año, se estableció una mesa de trabajo y firmó un acuerdo entre representantes de los mineros y comisionados de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) mediante el cual se estableció un cronograma para tratar las problemáticas de las zonas en las se llevaba a cabo la minería informal, excluyendo aquellas que se catalogasen como ilegal. Esto incluyó no sólo a los mineros informales de Sandía y Carabaya que iniciaron protestas en las ciudades de Juliaca y Puno demandando una nueva extensión del plazo para la formalización y la renuncia del ministro del Ambiente, Manuel Pulgar Vidal, sino también todas las zonas donde se realizase minería informal, entre ellas la Rinconada (Los Andes, 2013).

En noviembre del mismo año, se dio inicio a las operaciones de interdicción contra las actividades de minería ilegal, primero, en la zona de Pampa Blanca, distrito de Ananea. En ellas, se destruyó maquinaria pesada y otros accesorios utilizados por mineros ilegales en sus operaciones; empero jamás se interdictó en La Rinconada.

Según comenta Santos,

Eran un actor que podías golpear sin problemas, la Rinconada no iba a salir en defensa de ellos. La Rinconada dijo, este no es mi rollo, no voy a pelear por Ananea, ni Pampa Blanca, son ilegales, “reviéntelos”. Pragmáticamente, ¿no? Les interesaba estar bien con el gobierno. Por el tema de la cuenca del río Ramis me están haciendo ver mal a mí, decían (A. Santos, comunicación personal, 17 de septiembre del 2018).

Tabla 5

Operaciones de interdicción de actividades de minería ilegal en Puno en el 2013, 2014, 2015

Fecha	Lugar de la interdicción	Acciones
14 de noviembre de 2013	Primer operativo de Interdicción en la zona de Pampa Blanca, distrito de Ananea.	Se destruyó maquinaria pesada y otros accesorios utilizados por mineros ilegales en sus operaciones
18 de febrero de 2014	Segundo operativo de interdicción en la zona denominada Lacca, distrito de Cuyocuyo, provincia de Sandia	Se destruyó maquinaria pesada, chutes, equipos y 4 campamentos
05 de marzo de 2015	Operativo de interdicción en Arequipampa, distrito de Ananea con participación del Ministerio Público, la DREM Puno y la Policía Nacional	Se destruyó maquinaria para el procesamiento de minerales
07 de mayo de 2015	Operativo de interdicción en Mosoq Minas en la concesión minera María, de la central de cooperativas mineras de San Antonio de Poto (CECOMSAP)	Se destruyeron tres chutes para el lavado de oro, un cargador frontal y una retroexcavadora
11 de diciembre de 2015	Se retoma acciones de interdicción minera en el sector de Pampa Blanca	Se destruyeron de plataformas para lavado de oro, generadores de energía y campamentos

Fuente: Elaboración propia. En base a Giraldo (2017:121-122).

A pesar de la aprobación de «Estrategia Nacional para la Interdicción de la Minería Ilegal» en enero del 2014. A través de la cual se buscó “erradicar los principales enclaves de la minería ilegal y reducir significativamente los delitos conexos a esa actividad” (Decreto Supremo 003-2014-PCM). Y la aprobación de la Estrategia de Saneamiento de la Pequeña Minería y Minería Artesanal (Decreto Supremo 029-2014 – PCM) que buscó la consolidación de la formalización por medio de la fiscalización, control y remediación de áreas afectadas, además de la atención social y mejora calidad de vida de los mineros, esta segunda fase de la primera etapa, que privilegió las interdicciones, implicó más que todo la distensión del proceso de formalización que continuó el año 2015 y que tenía como límite el año 2016.

Segunda etapa

La segunda etapa del proceso se inició en 2016 y culminó en 2018, ello implicó la reanudación y reprogramación del proceso de formalización minera. Nuevamente,

por medio de la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo se declaró de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal, se establecieron disposiciones para un nuevo proceso de Formalización Minera Integral y se modificó el Código Penal a fin de fortalecer la seguridad ciudadana y erradicación de la minería ilegal, exonerando de dicho delito a quienes se incorporen al Registro Integral de Formalización Minera (REINFO).

En términos específicos, se abrió nuevamente el registro de formalización y se aplazó la fecha límite del proceso al 2018. Según comenta Santos (comunicación personal, 17 de septiembre del 2018) este fue un mensaje pésimo, pues se puso al mismo nivel a aquel minero que se preocupó por formalizarse con el que por años no se preocupó por estar en el registro. Bustincio, operador minero, concuerda y alude a que esta percepción se incorporó en el imaginario de los propios asesores de las cooperativas “siempre existe la percepción de que el plazo se extenderá, de que habrá más tiempo. No te preocupes les dicen, lo van a extender y no te va a afectar” (I. Bustincio, comunicación personal, 13 de junio del 2019).

Finalmente, en 2017 y 2018, a diferencia del plano nacional, el proceso de formalización volvió a distenderse y se enfatizó en acciones de capacitación y concientización de operadores mineros. En enero de ese año, se establecieron disposiciones para que el proceso de Formalización Minera Integral fuera coordinado, simplificado y aplicable en todo el territorio nacional (Decreto Legislativo N° 1336). Asimismo, para que se les brindara incentivos económicos y requisitos simplificados bajo el compromiso de que los sujetos se formalizasen y presentaran los requisitos exigidos (Decreto Supremo N° 018-2017-EM). Y al mismo tiempo, para que se respetase su «derecho de preferencia» sobre el área en donde realizaban la actividad minera (Decreto Supremo N° 021-2017-EM). Por añadidura, estas disposiciones permitieron también, que se les brinde criterios claros sobre de la presentación del Instrumento de Gestión Ambiental (IGAFOM) (Correctivo y preventivo) (Decreto Supremo N° 038-2017-EM y Decreto Supremo N° 019-2018-EM), y se empadrene a los procesadores y comercializadores de oro participantes en la cadena de extracción (Decreto Supremo N° 018-2018-EM).



Figura 1. Etapas del proceso de Formalización Minera en Puno (2010-2018). Elaboración propia.

3.3. La contención cooperativa: Mesas de negociación entre la DREM – Puno y los mineros de La Rinconada

Entendiendo el proceso de Formalización Minera como el principal espacio de relación y debate respecto a actividades de minería informal en la región. Se sostiene que, existió una alta presencia y generación de espacios de interrelación para la coordinación y negociación con el Estado con las cooperativas mineras.

La creación de «espacios de interrelación», específicamente durante la primera etapa, alude de un lado, (a) a la apertura de espacios comunes de coordinación interinstitucional entre actores y agencias del Estado encargadas del proceso de Formalización Minera a nivel nacional y regional; y de otro, (b) a espacios de negociación directa y permanente entre estos agentes estatales y los gremios mineros de La Rinconada en Ananea.

Sobre la apertura de espacios de negociación

Un primer aspecto a tomar en cuenta, es que la negociación entre agentes del Estado y representantes de los gremios mineros de La Rinconada, como parte de la respuesta del Estado a estas actividades, se dio principalmente por vías formales e institucionalizadas.

En este sentido, se realizaron reuniones y mesas de trabajo entre 2012 y 2016, donde se negoció el avance y cada uno de los dispositivos y requisitos aplicables a mineros a partir del paquete de nueve normas que dieron inicio al proceso de formalización a nivel nacional en 2012 (ver el Anexo B). Estas iniciaron a finales del 2011, y a pesar de haberse extendido a lo largo de las dos etapas del proceso de formalización antes identificadas, tuvieron un periodo de apogeo y alta recurrencia en el año 2012 y en la segunda mitad del 2013.

En el marco de la Ley N° 28815 y el paquete de disposiciones normativas presentadas desde el 11 de febrero del 2012, la discusión en el caso de La Rinconada, se centró alrededor del Decreto Legislativo N° 1105. En aquel, se establecieron las disposiciones para implementar el proceso de formalización en zonas no prohibidas. En específico, los pasos para iniciar y/o continuar la Formalización de mineros que realizaban actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal en todo el Perú.

Tabla 6

Pasos del proceso de Formalización Minera desde el 2012

Pasos	Detalle del procedimiento
1. La presentación de Declaración de Compromiso	Documento a presentarse ante el Gobierno Regional que le permite al solicitante (persona, natural o jurídica) iniciar y encontrarse «en proceso de formalización». El Gobierno Regional tendrá a su cargo la implementación del mencionado registro y deberá comunicar al Ministerio de Energía y Minas la presentación de la Declaración en un plazo de 48 horas.
2. Acreditación de Titularidad, Contrato de Cesión, Acuerdo o Contrato de Explotación sobre la Concesión Minera	Acreditación en la que se pide la suscripción de un contrato de cesión, un acuerdo y/o contrato de explotación entre el concesionario o titular de la concesión y mineros ilegales o informales. Esta es necesaria para la realización de la actividad extractiva. El sujeto de formalización que lo suscriba se constituye con todos los derechos y obligaciones (ambientales, de seguridad y salud en el trabajo) que tenía el cedente.
3. Acreditación de Propiedad o Autorización de Uso de Terreno Superficial	Documento que prueba que el solicitante es el propietario o está autorizado por el propietario del predio para utilizar el (los) terreno(s) donde se ubica o ubicará el desarrollo de las actividades mineras. Debe estar debidamente inscrito en la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP).
4. Autorización de Uso de Aguas	Autorización y pronunciamiento de obligatorio cumplimiento para la utilización de recursos hídricos emitida por la Autoridad Nacional del Agua y sus oficinas desconcentradas
5. Aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC)	Documento técnico (con metas graduales, cronograma y presupuesto de inversiones) en el que se especifican medidas para prevenir, controlar, mitigar y remediar los impactos ambientales negativos generados por la actividad minera. Requisito de obligatorio cumplimiento para la obtención de la autorización de inicio de operaciones.
6. Autorización para Inicio/Reinicio de Actividades de Exploración, Explotación y/o Beneficio de Minerales	Autorización remitida mediante resolución por el Gobierno Regional correspondiente previa opinión favorable del MEM, para el inicio o reinicio de actividades de exploración, explotación y/o beneficio de minerales, acredita el cumplimiento del paso 1 y es el paso final del proceso.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Decreto Legislativo N° 1105.

Entre el 2012 y 2016, las reuniones y mesas de trabajo, como espacios de negociación, propiciaron el avance del proceso de formalización. Los acuerdos conseguidos se vieron reflejados en modificaciones a las normas aplicadas en el proceso dando cuenta de que este intentaba adecuarse al contexto regional de Puno.

Como antecedente en 2011, normativamente, se reconoció la necesidad del ordenamiento de la actividad minera en la zona. Iniciado el gobierno de Ollanta Humala y con el objetivo de resolver la problemática de la minería informal, se impulsó el Proyecto Apoyo a los Gobiernos Regionales en la Formalización de la Minería Artesanal (APOGORE). Este proyecto del Ministerio de Energía y Minas (MINEM), con apoyo del PNUD, buscaba el fortalecimiento de capacidades de los gobiernos regionales para impulsar la formalización de minería artesanal en un lapso de cinco años. En un primer momento, se obtuvieron logros como la aprobación del reglamento interno para su mesa de trabajo y la agenda de las siguientes reuniones.

Sin embargo, con el objetivo de insertar en el proceso a las tres cooperativas integrantes de la Corporación Minera Ananea, y debido a las preocupaciones respecto a mineros informales que laboraban sin ninguna autorización en concesiones mineras pertenecientes a terceros y a gremios mineros como la CECOMSAP, tres mesas de trabajo se instalaron entre noviembre de 2011 y enero del 2012, con el objetivo de ordenar la actividad minera de Ananea y La Rinconada. Ello, después de tres días de debate entre el gerente general y superintendente de Ananea, tres representantes de la Central de Cooperativas Mineras y cinco de la Corporación Minera Ananea.

En estas se discutieron los siguientes temas: Información del proceso y estrategias de formalización en dos fases (los que laboran por sobre o debajo la “cota” o 4,820 m.s.n.m); contratos de explotación individuales (para evitar la extracción con sentido empresarial); el uso de tecnologías y gestión ambiental. Asimismo, se obtuvo el compromiso de la Corporación de apoyar con una propuesta de contrato de explotación y planos de la zona por niveles en pos de agilizar la formalización.

Estos esfuerzos de negociación se concretaron a nivel regional en la instalación de la Mesa de Trabajo Permanente Multisectorial del Centro Poblado Rinconada y Cerro Lunar en abril del 2012. Esta fue, anterior a la promulgación del decreto Legislativo N°1105 y por pedido del alcalde de la Municipalidad Distrital de Ananea.

En 2012, año en el que las reuniones y mesas fueron más recurrentes, fueron cuatro momentos en los que los espacios de interrelación entre la DREM – Puno y las cooperativas mineras propiciaron el avance del proceso formalización.

En un primer momento, dadas las disposiciones para el inicio de la formalización, se hizo énfasis en el paso uno del proceso: la presentación de la Declaración de Compromiso. Este avance fue un efecto indirecto pues con la nueva

normativa presentada hasta abril del 2012 se condicionó la extracción y comercialización del oro, tema que era el verdadero centro de interés y sobre lo que realmente se discutió.

En este sentido, las demandas presentadas en las manifestaciones de los mineros de La Rinconada del 25 y 26 de junio, incluyeron centralmente el pedido de (a) la libre comercialización de oro. Que, las «pallaqueras» y «cachorreros» pudiesen comercializar el oro a acopiadores debidamente fiscalizados con un precio justo, sin dicha declaración. Se aludió también, (b) al reconocimiento y mantención de su sistema de trabajo y pago por «cachorro»; y a (c) la instalación de una oficina de Activos Mineros S.A.C en La Rinconada, que se encargara del Programa de Comercialización de oro proveniente de la actividad minera de productores pequeños y artesanales; y de las capacitaciones sobre seguridad laboral y medioambiental. Esto sería posible, en tanto, (d) se modificara o derogara el Decreto Legislativo N°1105, que según comentaron criminalizaba su actividad; y también a través de la posibilidad de (e) la ampliación del proceso de formalización para incluir a aquellos que no pudieron presentar la Declaración de Compromiso, pues el plazo de 60 días había sido considerado corto.

Estas demandas fueron discutidas por medio de la instalación de una «Mesa de Trabajo para tratar la problemática minera en la región de Puno». Esta tuvo dos reuniones realizadas en la DREM – Puno y Dirección General de Minería (DGM) en Lima – órgano de línea mencionado en los registros como DNEM [sic] –, donde se ratificaron los acuerdos (DREM – Puno, 2019a).

El primer encuentro, del 2 de julio, la DREM – Puno se comprometió a liberar la comercialización de oro sin Declaración de Compromiso tras haber llegado un acuerdo con la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT).

Para ello se acordó agilizar el proceso de registro de los acopiadores, por medio del envío y atención con prioridad de las solicitudes de registro recibidas por la DREM – Puno y el MINEM. “De modo que la norma se perfeccione a efecto de que los cachorreros y pallaqueras puedan vender su oro” a acopiadores registrados y contratistas que serían objeto de fiscalización. Asimismo, en el encuentro, se anunció la presencia de Activos Mineros S.A.C para el 4 de julio (DREM – Puno, 2019a).

De modo coordinado, en la reunión del 11 de julio en Lima, se afirmaron estas acciones. Pues en ella, se entregó la relación de comercializadores y procesadores de oro inscritos en el «Registro de Comercializadores y Procesadores de Oro» de Puno. Asimismo, se informó sobre el decreto supremo sobre formas ancestrales y consuetudinarias de trabajo a ser publicado en los siguientes días tras el refrendo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y la aprobación del proyecto de ley de ampliación del plazo de presentación de la Declaración de Compromiso (60 días más) dada por la Comisión de Energía y Minas del Congreso el día anterior a la reunión. Y se reafirmó, el compromiso de armar agendas de trabajo en la Rinconada y Cerro Lunar desde ese mismo mes sobre temas tributarios, normativos y ambientales.

Esto se concretó con la aprobación del Decreto Supremo N°027-2012-EM que reconoció legal y normativamente a las modalidades de trabajo de la minería tradicional como el «cachorro» y «pallaqueo», excluyéndolas de la categoría de minería ilegal, y exonerándolas de la presentación de Declaración de Compromiso para la venta de oro. Esta medida sería complementada, posteriormente, con la con la aprobación de la Ley N° 29910.

Un segundo momento se abrió con la creación de la Comisión Multisectorial Permanente encargada del seguimiento de las acciones del Gobierno frente a la minería ilegal y el desarrollo del proceso de formalización. En este momento, por medio de dos nuevas mesas de trabajo, la discusión se complejizó abordando temas tributarios, laborales y ambientales, que podrían relacionarse al segundo y a los tres pasos siguientes del proceso.

En la reunión de trabajo del 19 de julio, una vez aprobado el reconocimiento legal y normativo de modalidades de trabajo como el «cachorro» y «pallaqueo» con exoneración de la presentación de Declaración de Compromiso, se formularon nuevas exigencias como el libre acceso a insumos químicos como mercurio y cianuro para poder realizar la actividad; asimismo, se demandó una respuesta a la problemática tributaria de «cachorreros», «pallaqueros» y «chichiqueros», por lo que se sugirió el uso a liquidaciones de compra para estas modalidades de trabajo, sin exigir el Registro Único de Contribuyente (RUC). Del mismo modo, se pidió esclarecer el estado de los mineros artesanales que trabajan en zonas donde no existían concesiones mineras, pues en el departamento se había suspendido la admisión de petitorios mineros por tres años. De otro lado, se insistió en demandas anteriores como la ampliación del

plazo de formalización y la capacitación a los mineros informales en temas ambientales, normativo y tributario, etc.

Como respuesta a estas demandas, según el Acta de la Reunión de Trabajo 246, y luego de las exposiciones de los representantes de cada sector y el debate, se acordó darles seguimiento a tres propuestas por parte de los mineros.

Primero, respecto a los insumos químicos, y por pedido de molineros y quimbaleteros, se accedió a agilizar el trámite y atención de los expedientes presentados por ellos a la DREM - Puno para que pudiesen operar de modo formal. Segundo, se acordó retomar el tema tributario, accediendo a aprobar el uso de liquidaciones de compra y a negociar sus requisitos. Así como, se acordó reducción del Impuesto a la Renta (IR) para los mineros artesanales y la modificación de los topes de bancarización. Y en el tema laboral, se iniciaron las negociaciones, brindándoles la oportunidad de participar en la elaboración de la norma que refiere a la formalización y derechos laborales, artículo 5, del Decreto Supremo N°027-2012-EM. En la misma línea, se trabajó con la presentación del Decreto Supremo N° 043-2012-EM, que estableció la elaboración del expediente técnico para acreditarse como pequeño minero y minero artesanal en zonas debidamente concesionadas.

Como respuesta a estos dos momentos, desde lo nacional, la discusión sobre el primer paso, la libre comercialización del oro y modalidades consuetudinaria de trabajo, se concretó normativamente con la aprobación de la ley N° 29910. Que estableció un nuevo plazo para la presentación de Declaración de Compromisos en el marco del Proceso de Formalización de la Pequeña Minería y Minería Artesanal.

Por su lado, la nueva discusión respecto al tema laboral y ambiental, se afianzó con la presentación de la Estrategia para el diseño del Programa Especial de Formalización Laboral del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), en la reunión del 18 de octubre. En la que, con el objetivo, de garantizar derechos, seguridad social y en salud en estas relaciones de trabajo, se presentaron y recogieron aportes sobre sus cuatro líneas de acción: sensibilización, protección social (seguro de salud, seguro de accidentes, seguro de vida); tratamiento de remuneraciones; capacitación, seguridad e infraestructura.

Ya, en un tercer momento, la discusión se asentó en torno al tema de los derechos laborales de los mineros y a la necesidad de que dicha actividad aporte al

desarrollo armónico, sostenido y conjunto de las poblaciones de la zona norte de Puno.

En las mesas de trabajo multisectorial, que fueron instaladas el 29 de octubre, 16 y 23 de noviembre, se sugirió la posibilidad de que los empresarios mineros que operasen en el distrito diesen un «aporte voluntario solidario» con el objetivo de contribuir al desarrollo sostenible de la zona. Del mismo modo, se propició el trabajo conjunto con otros sectores, para la cobertura de necesidades básicas en La Rinconada.

Posteriormente, en la mesa de trabajo multisectorial del 30 de octubre y reuniones del 6 y 14 de diciembre, los temas tratados se centraron en los avances referentes a la formalización laboral. En específico, sobre derechos laborales, seguridad y salud; así como, en la aplicación del Decreto Supremo N°030-89-TR por las contratistas mineras, que declaraba el 5 de diciembre feriado no laborable por el «Día del trabajador minero».

Como cuarto punto, el balance de lo avanzado en dichos espacios de interrelación, se dio en la última reunión del año de la «Mesa de Trabajo Permanente Multisectorial del Centro Poblado La Rinconada».

Tal como se ha visto, en este año fueron tres los principales dispositivos normativos que asentaron el inicio de la negociación y propiciaron el avance del proceso de formalización.

En 2013, el proceso de formalización avanzó y abrió tres nuevas fases de negociación. Las negociaciones iniciadas por la PCM y MINEM, durante la primera mitad del año, se vieron dinamizadas con la aplicación de nueva normativa.

Con el propósito de efectivizar el proceso de formalización, se aprobó el Decreto Supremo N° 003-2013-EM. En el que se establecieron condiciones y plazos para completar los pasos posteriores a la presentación de la Declaración de Compromiso, que eran de obligatorio cumplimiento para mantenerse en el proceso y necesarios para que el sujeto que inició el proceso se mantenga en él. Conjuntamente, para fortalecer el proceso y el cumplimiento de plazos, en el Decreto Supremo N° 032-2013-EM, se detallaron las nuevas facilidades brindadas en el trámite por cada uno de los pasos; se fijó la fecha límite de formalización y de acreditación de los que estuviesen en el Registro Nacional de Declaración de Compromisos y contasen con títulos de concesión minera para el 19 de abril del 2014; asimismo, se anunció programas de asistencia técnica para el Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo

(IGAC); la Autorización de Uso de Agua; gestión empresarial, salud y seguridad minera.

En el espacio regional, esto se reflejó en la suscripción de un convenio con el Gobierno Regional de Puno para acelerar el proceso de formalización de la minería informal en la región altiplánica y en la instalación de la mesa técnica para debatir demandas pendientes sobre los vacíos legales en los ocho decretos legislativos del 2012 (DREM – Puno, 2019a).

Tras el paro minero del 30 de septiembre organizado por el Consejo Nacional de Minería, que contó con la participación de más de 20 mil mineros en Puno y Juliaca, se percibió que las medidas formuladas no se ajustaban lo suficiente a la realidad (Defensoría del Pueblo, 2013).

En tal sentido, se identificaron trabas en el avance del proceso tales como (a) el desacuerdo con la fecha límite de formalización fijada para abril del 2014; (b) dificultad con la obtención del contrato de explotación o cesión de territorio, por conflictos entre titular y el minero informal, pues en su mayoría estos operaban e invadían terrenos de terceros; (c) la explotación laboral de los jornaleros, y (d) el rechazo a las medidas de interdicción programadas por el gobierno central.

Estas demandas fueron tratadas en una reunión con Juan Jiménez Mayor, el jefe del gabinete ministerial, el 1 de octubre. En aquella, se acordó: (a) implementar una Ventanilla Única, mediante la cual se brinde información, agilice y centralice los trámites de formalización y la atención del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNAP), Ministerio del Ambiente, Ministerio de Cultura (MINCUL) y la Autoridad Nacional del Agua (ANA) respecto al proceso. Se acordó, asimismo, (c) reabrir la Mesa Técnica de Formalización Laboral; (b) pedir apoyo a la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) para la inscripción de los contratos de explotación; (d) y la aplicación de interdicciones solo a zonas consideradas de minería ilegal. Adicionalmente, se acordó instalar una mesa técnica con representantes de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) para la retomar el tema de la comercialización de oro, pues se sostuvo que los mineros pagaban un impuesto muy alto al comercializar del oro.

Estos acuerdos, se concretaron con la suspensión del paro de los mineros de La Rinconada y Lunar de Oro; la suscripción del Acta de ratificación del Proceso de Formalización por parte de los mineros informales el 01 y 04 de octubre; y por medio de la instalación de la primera Ventanilla Única, el 15 de noviembre del mismo año.

Como tercer punto, las discusiones sobre el proceso del 2013 culminaron enfocando la formalización de los molineros. Tres reuniones centrales fueron realizadas desde el 23 de octubre, en ellas se discutió sobre los requisitos necesarios para su formalización. Posteriormente, las mesas de reunión diferenciaron y especificaron acuerdos solo para los molineros de La Rinconada.

En la primera reunión, se explicó los requisitos necesarios para formalización. Los molineros, sobre todo de la Asociación de Servicios de Molinos Artesanales Aurífera Bella Durmiente (ASBAMED) en Cerro Lunar y La Rinconada, informaron que tenían avances en la documentación, pero estos no habían sido tramitados por la DREM - Puno. Asimismo, ante la demanda de que se realice la zonificación del lugar y se reconozca una zona industrial específica para sus actividades, la Municipalidad de Ananea anunció que brindaría apoyo en el proceso y que la DREM - Puno iniciaría un plan territorial (DREM – Puno, 2019b).

Después de anunciarles a los mineros de Cerro Lunar, la posibilidad de que la DREM les diese una certificación para prevenir la interdicción y un plazo de 3 años para formalizarse, los acuerdos a los que se llegaron en La Rinconada fueron distintos. En la reunión del 11 de diciembre, se les recordó a las asociaciones de molineros que parte de los requisitos para formalizarse era tener autorización de la municipalidad para realizar sus actividades. Además de la autorización de uso de agua y terreno superficial, y el certificado de registro de asociaciones en la SUNAT. Esto ante el reclamo de que habiendo iniciado dos años antes el proceso ante este órgano, el proceso no tenía resultados. La DREM se comprometió nuevamente a acelerar el plano de urbanización y el plano matriz de la zonificación.

Así, después de la visita de evaluación para la declaratoria de zona industrial en Cerro Lunar y elevación de observaciones sobre documentación faltante y la ausencia de mecanismos de tratamiento y mitigación, fue claro que el objetivo de la DREM - Puno en los dos centros poblados, además del cumplimiento de la normativa, era la seguridad ambiental, así lo detalla en el director de dicha unidad en su informe del 18 de diciembre.

Para concretar acuerdos, la estrategia de la DREM - Puno fue similar a la utilizada con los mineros. Se coordinó con el alcalde, teniente alcalde y consejera regional de la Municipalidad Distrital de Ananea y técnicos de la Dirección de Medio Ambiente y Minería, con el objetivo de identificar y convocar a los molineros con los que se debía negociar. De modo que se llegó al acuerdo de que tenían hasta el 18 de

ese mes, para presentar la nómina de los molineros y que las solicitudes debían realizarse ante la municipalidad.

Del mismo modo, se realizó una reunión con los molineros de La Rinconada, con la participación del Área de Medio Ambiente de la DREM y el teniente alcalde de Ananea. En esta, se reconoció las zonas de operaciones del ASBAMED como zonas de uso industrial. De igual manera, se informó que la municipalidad había acelerado esfuerzos para la elaboración de un plano de urbanización mediante el cual se ratificaría o reubicaría a los molineros que trabajasen en zonas acreditadas. Posteriormente, la municipalidad informó que estaba en proceso la transferencia de un terreno de tres hectáreas para la reubicación de los mismos. Adicionalmente, se resaltó que no existía registro alguno de documentos en trámite para la obtención de autorización de las actividades de los molineros en la municipalidad del Centro Poblado La Rinconada, por lo que este debía ser comenzado a la brevedad.

Finalmente, del 2014 al 2016, los espacios de interrelación redujeron su frecuencia y se concentraron en una nueva fase del proceso. Y de la misma manera, en el establecimiento de su presencia territorial por medio de interdicciones.

En este lapso, se inauguró una nueva etapa en la que se buscó atender la Formalización Minera Integral. Esto con antecedentes en la puesta en marcha de la Estrategia de Saneamiento (D.S. N° 032-2013-EM). En este marco, se planteó que los mineros que, habían cumplido con el proceso de formalización hasta el 19 abril de ese año, pasasen a la etapa de saneamiento que iniciaba el 20 abril del mismo y culminaba el 2016. En la misma línea, se anunció la aprobación de la Estrategia Nacional para la Interdicción de la Minería Ilegal (Decreto Supremo N°003-2014-PCM, en concordancia del Decreto Legislativo N° 1099 y 1100). Todo ello con el propósito de continuar con la formalización; pero también mejorar, ordenar y graduar el proceso y sus procedimientos administrativos; tanto como eliminar enclaves de minería ilegal.

En marzo del 2014, diversas movilizaciones, en contra de las interdicciones y el proceso mismo, iniciaron en Arequipa y Puno y se prolongaron durante una semana. Frente a estas, el Ejecutivo, en aplicación de dichos dispositivos, se comprometió a facilitar mecanismos de fiscalización y diálogo con los titulares de concesiones mineras para la suscripción de los contratos de explotación minera; y a promover la utilización de tecnología alternativa y métodos adecuados para la recuperación del oro, viables desde el punto de vista ambiental técnico, social y económico. Así como, a iniciar la suscripción de convenios entre Activos Mineros SAC y empresas «en

proceso de formalización» para la compra y venta de oro en condiciones justas; el registro y establecimiento de un régimen de comercialización del oro para las pallaqueras.

Consecuentemente, según los registros de la DREM - Puno y medios periodísticos, el mismo mes, se instaló una mesa de trabajo y firmó un acuerdo entre representantes de las organizaciones de pequeños mineros y mineros artesanales «en proceso de formalización» de Puno y la PCM. En este, se reafirmó el compromiso del gremio de ingresar al proceso y de realizar sus actividades respetando el medio ambiente y el patrimonio cultural; del mismo modo, deslindaron de la minería ilegal y de delitos conexos asociados a la actividad, puntos clave de dichas estrategias (DREM – Puno, 2019b; PCM, 2014; Vásquez, 2014).

La intensificación de las interdicciones concitó la distensión de los espacios de interrelación durante parte del 2014 y 2015.

A noviembre del 2015, la ACAFMIRA reportaba tres grandes operativos de interdicción en Puno, dos de los cuales se realizaron en Ananea. Tal como se había acordado, se aclaró que los mismos solo serían aplicados a operadores mineros ilegales por lo que se concentraron en Pampa Blanca y en zonas aledañas a La Rinconada.

De modo paralelo, es posible agregar, que estos operativos fueron posibles por medio de cuatro reuniones de seguimiento lideradas por el Alto Comisionado- la unidad.

De un lado, desde su labor de control y fiscalización, se enfatizó en la coordinación con instituciones tales como la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental del Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú (PNP), la Fuerza Aérea del Perú (FAP) y el MININTER. A pesar, de que otras regiones contaron con un número similar de sectores participantes en las intervenciones; Puno fue la segunda región donde más alta valorización se obtuvo respecto a bienes y herramientas destruidos y decomisados en dichos operativos.

Desde la labor de remediación ambiental, y con el objetivo de revertir los daños causados a la agricultura y la salud por la contaminación de las cuencas de los ríos Ramis y Suches, se hizo énfasis en la coordinación y negociación intersectorial del MINAGRI, MINAM, MVCS, MINEM y GORE – Puno con gobiernos locales, en su mayoría distritales. Como resultado de ello, se obtuvo financiamiento para la elaboración de estudios y obras de infraestructura hidráulica, por medio de la

aprobación de 93 Proyectos de Inversión en nueve municipalidades directamente afectadas. Esto se concretó con la colaboración entre el Gobierno Regional de Puno, y MEF que logró la aprobación de financiamiento conjunto en el PIP N°188512 «Disminución de la contaminación minera en la cuenca media y baja del río Grande, Región Puno».

Posteriormente, en 2016, los espacios de interrelación se hicieron presentes con menor intensidad. Según reportes de la DREM, el año inició con la realización de una reunión extraordinaria pactada para el 12 de enero. En ella, el director regional de la DREM, los directores regionales de Minería, Medio Ambiente y los representantes de las tres cooperativas mineras de La Rinconada discutieron temas orientados a agilizar el cumplimiento de los pasos posteriores a la Declaración de Compromiso, y cerrar este primer tema.

Ello, debido a que se reportó un gran avance respecto al primer paso del proceso de formalización. Del total de Declaraciones de Compromiso presentadas el 85% se encontraban en concesiones mineras tituladas y un 2,2% estaban trámite.

Sumado a ello, en el paso tres, solo un 2% presentó acreditaciones para uso del terreno superficial, este escenario fue similar respecto a la autorización de uso de aguas (1%); la aprobación del IGAC (0,5% fue aprobado y 2% en proceso); y la autorización para el reinicio/inicio de actividades de exploración, explotación, beneficio de minerales (2%) relativa al paso seis (Calsina, 2017, p.58-59 & Córdova 2018, p.62).

De modo que se acordó absolver las resoluciones de Declaración de Compromiso pendientes de aprobación; concretar una reunión con la Dirección General de Formalización Minera para discutir los plazos del proceso de formalización y alcances respecto a los demás pasos; así como, la realización de inspecciones en seguridad laboral, salud ocupacional y medio ambiente.

Un segundo momento harto conflictivo, se aperturó con la presentación de la «Ley de Fortalecimiento del Proceso de Formalización de la Minería Informal». Esta estaba compuesta por los proyectos de Ley N°2805/2013-CR, que ampliaba el proceso tres años más y condicionaba al titular del derecho minero a concertar un contrato de explotación con el minero llamado también sujeto de formalización, sino el minero a través del Gobierno Regional correspondiente sería excluido de este requisito y el titular perdería el derecho de uso del terreno (Congreso de la República, 2015). Y, los proyectos de ley N° 4132/2014-CR y N° 5139/2015, que proponían simplificar el proceso por medio de un régimen especial y la presentación de

determinados instrumentos; además del N° 3831/2014-CR, que declaraba de interés nacional el proceso de formalización.

Las opiniones de las instituciones consultadas fueron negativas, además de declararlo como inconstitucional, pues el proyecto se sustentaba en la derogación de los Decretos Legislativos N° 1105 y N° 1100, que como se indicó regulaba los pasos de formalización y las medidas de interdicción de la minería (Congreso de la República, 2015, 2016a, 2016b). Así, se sostuvo que el proyecto era poco favorable y hasta contraproducente pues congestionaría el proceso al distender innecesariamente los plazos; asimismo, asumía una amplia permisividad con las herramientas utilizadas en la minería informal, sin seguridad ambiental y asumía la ineficacia del MEM o MINEM (Dirección Nacional de Formalización y direcciones regionales) para dirigir el proceso al ser encargado al INGEMMED.

Al respecto la Central de Cooperativas Mineras emitió una carta dirigida a la Comisión de Energía y Minas a favor de su aprobación. En ella pedía, puntualmente, asegurar la comercialización de oro de acuerdo a las formas tradicionales de trabajo e incluir el resguardo de derechos laborales, seguridad y salud. Empero, como se comentó líneas arriba, la aprobación del proyecto les beneficiaba respecto a uno de los temas más conflictivos del proceso: la obtención de la autorización o acuerdo para explotación. A pesar de que ello, y la extensión del proceso no formase parte de sus demandas iniciales, esta posición se sostuvo, y afirmó mediante la realización de grandes movilizaciones en la ciudad de Juliaca y Puno del 9 a 11 de mayo.

Finalmente, el proyecto de ley no fue aprobado. Sin embargo, el cambio de normativa, se daría posteriormente e iniciaría ese mismo año con la declaración de Interés Nacional de la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal. A través de la cual, se crearía un «Registro Integral de Formalización Minera» a cargo de la Dirección General de Formalización Minera del MINEM, unificando el Registro Nacional de Declaraciones de Compromiso y el de Saneamiento.

CAPÍTULO 4

Los factores que afectan el proceso de Formalización Minera en el caso de «La Rinconada»: Explicando la contención cooperativa

Durante la primera etapa del proceso de formalización, se desarrolló un tipo de relación entre el Estado y los mineros, que podría entenderse, como de «contención cooperativa».

Dicha relación, se desarrolló en el marco de la creación de (a.1) espacios de interrelación (de negociación y coordinación), en los que se discutió el avance del proceso de Formalización Minera. De acuerdo a la información recopilada y sistematizada sobre reuniones y mesas de trabajo realizadas entre mineros y agencias estatales, en específico la DREM – Puno, entre 2012 y 2018, se sostiene que existen dos tipos de espacios de interrelación con características específicas que determinan su efectividad.

En primer lugar, (a.1.1) espacios orientados a la negociación entre los retadores y el Estado, que han de ser gestionados de manera que, en ellos, se establezca un tipo de negociación directa y permanente. En segundo lugar, (a.1.2) espacios orientados a la coordinación, mayoritariamente a dos niveles, entre agencias estatales a nivel regional con agencias estatales a nivel nacional. Estos espacios de interrelación y gestión interinstitucional determinan su efectividad por una alta cohesión para la actuación coordinada respecto al proceso. Ello se vio reflejado en la existencia de recursos compartidos que, de ser el caso, permiten la coordinación y colaboración a nivel regional. En el mismo sentido, se ha observado que en los momentos de mayor recurrencia de coordinación entre mineros y las agencias estatales, ha habido una confluencia de ambos tipos de espacios.

De otro lado, se sostiene que los espacios de interrelación, están condicionados por la confluencia de factores adicionales.

Desde los retadores, esto implicó factores como (b.1) un alto nivel organizativo, que les permitió laborar estructuradamente, tener una representación unificada y actuar de manera cohesionada frente al Estado; y (b.2) la generación de relaciones estratégicas con potenciales aliados, pertenecientes o no, al Estado que les permitiese obtener respaldo en su actuación. En el marco de la formalización, y a través de los

dos factores mencionados anteriormente, se hizo posible obtener la «capacidad de iniciativa»; es decir, la capacidad de iniciar y participar en espacios de negociación. Por lo que, consecuentemente, y por medio de estos factores principales y adicionales, les fue posible mediar la acción del Estado y mantenerse en sus actividades.

Desde el Estado, la efectividad en sus acciones sería complementada por (a.2) una alta capacidad operativa, comprendida como obtención de recursos materiales y humanos, que les permitiese promover la política.

Finalmente, en lo económico y contextual, los (c.1) eslabonamientos económicos y sociales de la minería importan en la medida en que estos incrementan los costos de la intervención del Estado en una actividad espacial y territorialmente asentada. Por ser (c.1.1) económica y territorialmente relevante, al estar articulada y ser respaldada de modo múltiple con otras economías y espacios territoriales; y tener una (c.1.2) alta relevancia social, al existir costumbre y dependencia económica de la actividad a nivel local.

4.1. ¿Cómo organizarse y relacionarse?: La estructura, mecanismos de organización y alianzas de los mineros informales del Centro Poblado «La Rinconada»

Sobre el nivel organizativo y alianzas de las cooperativas mineras

Para entender cómo es que se ha dado la relación entre mineros informales y el Gobierno Regional de Puno, en específico, la Dirección Regional de Energía y Minas de Puno (DREM - Puno) en el caso de «La Rinconada». Y, explicar cómo es que los mineros informales median o resisten la intervención del Estado, se hace necesario entender cómo se organizan. Por ello, en este apartado, se busca analizar la estructura funcional y mecanismos de organización de dichos *retadores*. Y cómo esta, ha facilitado la generación de alianzas con actores institucionales y no institucionales.

La importancia del factor organizativo, se sustenta, entonces, en analizar y comprender que los «retadores», entendidos como mineros informales, no actúan ni negocian de manera individual, sino que de modo similar a otros casos a lo largo del

país (Buezo de Manzanedo, 2005; Delzo, 2015), se encuentran organizados. De modo que las estructuras desarrolladas por este medio, puedan cumplir el rol de intermediación y respaldo al momento de negociar la política.

Así, en el marco de las negociaciones del proceso de Formalización Minera en Puno, los retadores o mineros mantuvieron un alto nivel organizativo. Esto fue posible, a su vez, por medio de una alta cohesión interna, que tomó como base, la organización cooperativa en la actividad minera.

La formación de las cooperativas en La Rinconada

La formación de cooperativas siguió un proceso histórico. Las actividades de explotación minera en La Rinconada se remontan a la época colonial. Asimismo, como centro poblado orientado a la actividad minera artesanal este ya existía a mediados del siglo XVIII (Giraldo, 2017).

Hacia mediados del siglo XX, las actividades de extracción en La Rinconada y sus alrededores fueron catalizadas con la llegada de la empresa estadounidense Natomas instalada en Pampa Blanca, y con la constitución de la Compañía Minera Aurífera Ana María S.A en 1979 por Tomás Cenzano Cáceres (Córdova, 2018).

Posteriormente, en 1993, acuerdos y transferencias respecto a derechos posibilitaron la relevancia de las cooperativas. Cuando los derechos de la principal concesión de la zona, «Ana María», fueron transferidos a la Cooperativa Minera San Francisco Ltda. Y esta se asoció con la empresa de Metales y Finanzas (METALFIN); y cuando la empresa estatal MINERO PERÚ, transfirió las concesiones mineras San Antonio y María a favor de la que se convertiría en la Central de Cooperativas Mineras de San Antonio de Poto (CECOMSAP), las cooperativas como medios de organización minera se instituyeron como la principal entidad de explotación minera en Ananea y en La Rinconada.

De este modo, en 1998, con 12 socios entre los que estaba METALFIN, se conformó la Corporación Minera Ananea S.A, operadora actual de las concesiones Ana María de La Rinconada (Córdova, 2017).

Finalmente, en agosto del 2007, tras varias sesiones de negociación y acuerdos la Central de Cooperativas Mineras de Rinconada y Lunar de Oro (CECOMIRL) tomó la gerencia de la Corporación cuando adquirió cerca del 60% de las acciones.

Finalidades de la conformación de cooperativas mineras en La Rinconada

Tal como se ha visto, los mineros de La Rinconada se han organizado y asociado con fines económico-productivos. En la misma línea, el principal propósito de la organización cooperativa, entonces, alude a ordenar y agruparse tanto laboral como administrativamente para mantener la actividad minera en el tiempo.

Así, de un lado, el control y administración de los recursos provenientes de la extracción minera, no dista de ser también uno de los factores centrales que han dado lugar a las cooperativas.

Asegurar la rentabilidad en su producción, implicó, por tanto, hacer eficiente el trabajo productivo organizando una distribución equitativa y especializada de tareas y réditos provenientes de la actividad. Asimismo, la posibilidad de acceder a mejoras e innovaciones tecnológicas con costos compartidos.

En la misma línea, la creación de las cooperativas ha respondido a un sentido de «bien común» o interés común: la defensa de los derechos de los pequeños mineros y artesanales, entendida como el mantenimiento de la actividad (J. Chura, comunicación personal, 24 de abril del 2019). Así, entre los beneficios obtenidos de la acción colectiva, se encuentra el reconocimiento legal. Pues, les permite petitionar y acceder colectivamente a contratos y derechos de explotación minera ante las instituciones encargadas tales como la DREM – Puno y la Dirección General de Minería (DGM) del MINEM.

Del mismo modo, la construcción de una identidad política colectiva les permitió acceder a una representación equiparable en el proceso. Así como, organizar sus relaciones con los actores para obtener una mejor posición en la negociación frente a aquellos institucionales y reguladores, como el respaldo de actores no institucionales.

Organización interna de los operadores mineros y la cadena de valor

La gestión de la organización minera con un sustrato empresarial, sirvió para desarrollar estructuras que se acoplaran a los propósitos expuestos anteriormente. En este sentido, en el caso de los mineros de La Rinconada, se han desarrollado estructuras piramidales y jerárquicas funcionales (a) a la organización interna y laboral de la actividad minera; es decir, al orden interno y administración de las cooperativas, y a la división del trabajo en ellas, respectivamente; y (b) a la representación externa de los mineros frente a otros actores provenientes del Estado o de la sociedad civil.

En primer lugar, teniendo en cuenta, que la actividad minera por sí misma, se sustenta en eslabonamientos o cadenas de valor relacionadas a la extracción y comercialización de las materias primas extraídas, los lazos dados en esas relaciones productivas han facilitado la cohesión de la organización de forma cooperativa en las actividades de pequeña minería y minería artesanal. Asimismo, han reforzado las estructuras asociadas a la organización y orden interno de las contratistas y cooperativas mineras de La Rinconada.



Figura 2. Organización interna de los operadores mineros y cadena de valor. Elaboración propia sobre la base de Valencia (2016); de J. Chura, comunicación personal 24 de abril del 2019; I. Bustincio, comunicación personal 13 de junio del 2019; J. Álvarez, comunicación personal, 24 de abril del 2019; Entrevistado 2, comunicación personal 11 de marzo del 2019.

Tal como es posible observar, la organización de los operadores mineros está estrechamente relacionada con cadena de valor minera. Esta se ha organizado, de modo tal que en la cima se encuentran los operadores mineros también conocidos como contratistas o "contratas". Estos son los principales encargados de la extracción minera y cumplen la función de supervisión dentro de su área asignada. Según lo señalado por los entrevistados, organizativamente, las contratistas intentan asimilarse al orden jerárquico de las cooperativas y/o adecuarse a la legislación, esta fue también

una condición exigida por la DREM – Puno a inicios del 2011 (I. Bustincio comunicación personal 13 de junio del 2019; entrevistado 4 comunicación personal 10 de marzo del 2019); Asimismo, han optado por operar individualmente o en grupos de inversionistas.

La estructura de los Operadores Mineros, para fines explicativos, podría ser dividida en dos áreas. La primera, el área administrativa, es la encargada de la dirección operativa y administración funcional de la mina y de sus trabajadores. Este nivel también estaría conformado por el administrador general; los ingenieros encargados de la supervisión de operaciones y el jefe del área de vigilancia, entre otros. La segunda, el área operativa, se orienta a las actividades de exploración y explotación, está conformada por los *operarios intermedios*, entendidos como trabajadores, en su mayoría de instrucción superior (como ingenieros de minas, metalúrgicos, eléctricos, mecánicos, geólogos, etc.) encargados de labores especializadas que hacen posible el trabajo dentro de los socavones. En específico, asisten a las funciones de perforación y voladura, asociadas a la fase de exploración, pero sobre todo tienen protagonismo en la de explotación. Asimismo, supervisan a las funciones de limpieza, cargado y transporte de desmonte, asociadas a la fase de extracción. Donde después, de haber realizado la perforación y detonación inicial de las estructuras rocosas mineralizadas, se da inicio a las actividades de perforación individualizadas por parte de los cachorreros (Entrevistado 4, comunicación personal 10 de marzo del 2019; Entrevistado 2, comunicación personal 11 de marzo del 2019).

Los *trabajadores* de la mina, se configuran como la fuerza de trabajo física y central para la extracción del oro dentro de los socavones. Estos laboran en su mayoría, por medio de la modalidad de trabajo llamada “Cachorro”⁷, en la que como contraprestación de su trabajo se les otorga un tiempo libre de extracción para sí mismos, este es acordado con los contratistas. Así, una vez terminadas las labores de perforación, el material producto del minado es transportado al exterior para continuar con la fase de procesamiento (Entrevistado 3, comunicación personal 11 de marzo del 2019).

⁷ Según Giraldo (2017) es el “sistema por el cual el contratista exige a grupos de 10 a 25 obreros trabajar 60 días continuos para él a cambio permitir al grupo extraer mineral de un sector de su propiedad por el plazo de uno [a cinco días] de modo que las ganancias las dividen de forma equitativa entre todos los integrantes del grupo.

Las *pallaqueras* o *llamperas* son mujeres, además de niños, que laboran al exterior de las minas. Se encargan de extraer el oro residual, que no ha sido recuperado en la fase de extracción del mineral, de los desmontes provenientes de los socavones en donde se encuentran los mineros (J. Chura, comunicación personal 24 de abril del 2019). (*) Estas a pesar de no estar dentro de la estructura de las propias cooperativas y contratistas, están organizadas y han tenido una participación activa en el proceso de formalización minera, en especial desde su empadronamiento.

Tras la obtención del mineral (también como contraprestación) se inicia la fase de procesamiento. En ella, participan los mineros, pallaqueras y molineros que tras la trituración, selección y lavado artesanal del mineral en molinos y trapiches de propiedad privada o de las contratistas; y el proceso de amalgamación y refogado con mercurio, obtienen el oro. Procesos más tecnificados y ambientalmente sostenibles han sido incluidos en esta fase, dentro de las cooperativas y contratistas; por ejemplo, la utilización de microplantas de cianuración (Entrevistado 4, comunicación personal 10 de marzo del 2019)

Finalmente, el oro obtenido por medio de las contratistas (directamente de la extracción o de la venta del mismo de pallaqueras hacia las contratas), o individualmente por medio del «cachorro», es comercializado a casas de compra ubicadas dentro de La Rinconada, enviado a ciudades como Juliaca o Arequipa, o transportado fuera del país (Entrevistado 4, comunicación personal 10 de marzo del 2019).

Entonces, desde lo relacionado con la cadena de valor, el trabajo conjunto les ha brindado oportunidades tales como concentrarse en la fase productiva, asegurando la rentabilidad y sostenibilidad de la extracción. Asimismo, los trabajadores mineros entrevistados coinciden en señalar que la atención de demandas colectivas, como la formalización, son manejadas y dirigidas, en su mayoría, desde las cooperativas. Así, en específico, los operadores mineros, han administrado y dirigido la fase de exploración como la de explotación directa y comercialización. Y, los mineros de La Rinconada, en el mismo sentido, han tenido un especial protagonismo en la extracción de modo artesanal y en la comercialización del oro como patrimonio personal.

Cabe resaltar que, inicialmente, las contratas enfrentaron problemas en la gestión de la división del trabajo, el manejo y la estructuración de los procesos relativos a la extracción, tales como la falta de asesoramiento y herramientas para una

correcta planificación y explotación del mineral; así como, la extracción desorganizada en búsqueda del oro de más alta ley o valor. Posteriormente, al organizarse internamente, brindaron beneficios como el acceso a soporte especializado para la fase desarrollo y preparación; tecnificación y mejora de los procesos de extracción y procesamiento; pero centralmente, aportaron a asegurar el espacio y las condiciones de su área de trabajo (usualmente socavones de 27 x 25 metros) y acuerdos económicos mutuamente beneficiosos (J. Álvarez, comunicación personal, 24 de abril del 2019). Pues, al ser organismos de supervisión directa, se encargaron de concertar sobre el régimen de tiempo y beneficios económicos del trabajo minero de «cachorro».

Estructura organizativa de las cooperativas mineras de La Rinconada

Como contraparte a la estructura laboral, la creación de las cooperativas proporcionó un soporte administrativo mucho más amplio, necesario para el ordenamiento y control de la extracción de oro. Esta estructura ha servido y se ha adaptado, también, para enfrentar procesos como la Formalización Minera que han amenazado la continuidad de sus actividades.



Figura 3. Modelo genérico de la estructura organizativa interna de las cooperativas mineras en «La Rinconada». Elaboración propia sobre la base de Nash (1979); J. Chura, comunicación personal, 24 de abril del 2019 y J. Álvarez, comunicación personal, 24 de abril del 2019.

En el Gráfico 3, se muestra la estructura organizativa genérica de las cooperativas mineras de La Rinconada. A grandes rasgos, en estos cuatro niveles se incluye, al Directorio, como instancia máxima de decisión de la cooperativa. En el

mismo nivel, se encuentran los *dueños* o titular legal de la concesión minera, debidamente registrado en el Padrón Minero Nacional del Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET) (DREM – Puno, 2019). Estos también cumplen la función de *socios* de la cooperativa, que son aquellos que se supone han invertido en el proceso de exploración y posteriormente, en la explotación de la mina, y que hasta inicios de los 2000, no eran necesariamente titulares de la concesión.

En un segundo nivel, se encuentran los gerentes, superintendentes y supervisores (J. Álvarez, comunicación personal, 24 de abril del 2019). Estos están encargados de las políticas de seguridad y protección ambiental. En la misma línea, los ya mencionados operadores mineros, directos o indirectos, también conocidos como contratistas o «contratas», encargadas de la extracción minera. Y finalmente, en un último nivel, se encuentran los *trabajadores* de la mina o mineros.

Internamente, desde la organización y orden dentro de las cooperativas, la cohesión de los retadores se ha basado en la utilidad y legitimidad de cada una de las instancias encargadas de la fase de extracción. Es decir, los beneficios brindados por las contratas son posibles, en cierta manera, por las cooperativas. Pues, para asegurar el área de trabajo, los operadores mineros deben firmar un contrato de laboreo con dicha organización. Esto también aplica, si es que cumplen una doble función, como operadores y socios de las cooperativas, pues deben solicitar un área de trabajo. Que, según lo señalado por el contratista I. Bustincio⁸, usualmente se les era otorgada por un promedio de 3 años. Asimismo, los contratistas entrevistados, concuerdan con Giraldo (2017) en señalar que estas se encargaban de la planificación de los proyectos de explotación como de la aplicación de manuales de procedimientos y funcionamiento que les eran asignados desde la Central de Cooperativas (Entrevistado 2, comunicación personal 11 de marzo del 2019).

De acuerdo a lo sostenido por el ingeniero Jesús Álvarez, director interino de la DREM – Puno en 2019, una característica relevante para comprender por qué el proceso de formalización no ha avanzado se encuentra en la propia organización de las cooperativas.

Según comenta, entre el 2002 al 2005, hubo un cambio respecto a la titularidad de las concesiones mineras. En este lapso, debido malos manejos financieros y deudas, las concesiones fueron puestas a la venta. Para asegurar su actividad, los

⁸ Comunicación personal el 13 de junio del 2019.

contratistas se juntaron y las compraron. La doble función que ocuparon, hizo ineficaces los pedidos de aplicación de la normativa exigida desde la DREM – Puno. Para él ser contratistas, debería potenciar la participación de los mineros que se encuentran en la base de la cadena y no dificultar su formalización. El problema se ha visto intensificado con proliferación de contratistas y la subdivisión y reducción del tamaño de los terrenos.

Nosotros como somos los que vemos por la protección al trabajador, la seguridad minera y ambiental, no podemos exigirles a estos señores que cumplan ¿Por qué? Porque estos señores al mismo tiempo de ser contratistas son miembros del directorio, dicen que no les conviene ... Y no ordenan nada [directorio], porque si hacen una orden que va en contra de estos señores [contratistas], entonces al toque los sacan (J. Álvarez, comunicación personal 24 de abril del 2019).

En este sentido, es posible afirmar que las cooperativas, han optado también por la asociatividad. Pues, si bien han competido entre ellas por la obtención del mineral se han relacionado y agrupado en función a sus necesidades y demandas como también, en lo relativo a la resolución de sus discrepancias internas, por ejemplo, respecto a la delimitación de sus concesiones. Asimismo, esta asociatividad les ha permitido ejercer la supervisión de sus actividades desde una entidad central.

Así, en un nivel superior de análisis, es posible afirmar que la Central de Cooperativas Mineras Rinconada y Lunar de Oro Limitada (CECOMIRL) es el actor colectivo más relevante en lo que respecta a los mineros de La Rinconada. Sin embargo, esta convive con otras cooperativas mineras y organizaciones con las que también debe negociar y que han sido determinantes para la acción colectiva.

De un lado, las cooperativas más influyentes desde el nivel regional al local fueron la Central de Cooperativas Minero Metalúrgicas de Puno (CECOMIP); la Central de Cooperativas Mineras Nevados de Ananea (CENCOMIN); la Central de Cooperativas Mineras San Antonio de Poto (CECOMSAP) y la Central de Cooperativas Mineras La Rinconada y Lunar de Oro (CECOMIRL).

De otro lado, es preciso mencionar que existieron cooperativas que no poseían el mismo nivel de influencia que las anteriores. Pero, que participaron en los espacios de negociación y mediación de la política de formalización; tal es el caso de la Central de Cooperativas Mineras de La Rinconada y Cerro Lunar, y la Cooperativa Minera Cruzpata Chaquiminas. Al mismo tiempo, algunas participaron a pesar de poseer derechos mineros sobre concesiones distintas a Ana María I, II y III de propiedad de

la CECOMIRL; a saber, Francisco Uno, Mosoq Minas, Manira Cinco 2006, Ana María 4 y María.

En la misma línea, existen otras organizaciones más o menos institucionalizadas relacionadas a las cooperativas y a las actividades mineras. Tales como la Organización de Trabajadores Mineros de La Rinconada y Cerro Lunar de Oro, encargada por un lado de negociar y representar las demandas de los trabajadores de las cooperativas mineras que operan en el centro poblado, y de otro, de ser necesario, apoyar a los intereses de las cooperativas en movilizaciones y manifestaciones en la ciudad de Puno. En la misma línea, se tienen a las Juntas Vecinales de La Rinconada; la Central de Única de Barrios, orientadas a colaborar y velar organizadamente por la seguridad ciudadana y demandas de los habitantes del centro poblado (J. Huamán, comunicación personal, 13 de septiembre del 2018; E. Ortega, comunicación personal, 14 de septiembre del 2018; H. Supo, comunicación personal, 14 de septiembre del 2018).

Según lo señalado por Ortega (comunicación personal 14 de septiembre del 2018), los representantes de estas organizaciones son cercanos a la actividad minera pues conviven y dependen económicamente de ella. Otras organizaciones con menor fuerza y presencia son la Asociación de Jóvenes de La Rinconada, entendida como un espacio de debate y participación comunal sobre necesidades de la población, en especial, sobre servicios básicos educación y salud; y un grupo de pobladores llamados «los sin tierra», que demandan la posesión de las concesiones en las que se han asentado y trabajado de modo ilegal, a pesar de que las mismas tienen dueño.

Estructura interna de la Central de Cooperativas Mineras de La Rinconada

En La Rinconada, las tres principales organizaciones que han agrupado a los mineros han sido la Cooperativa Minera Cerro Lunar de Oro, la Cooperativa Minera Cerro San Francisco y la Cooperativa Minera San Francisco de La Rinconada (DREM - Puno, 2019). Estas, tal como se señaló, conformaron la Central de Cooperativas Mineras Rinconada y Lunar de Oro (CECOMIRL) dirigida por la Corporación Minera Ananea, acreedora y titular de las tres concesiones mineras presentes en el Centro Poblado La Rinconada: Ana María I, II, III.



Figura 4. Estructura interna de la Central de Cooperativas Mineras Rinconada y Lunar de Oro «La Rinconada». Elaboración propia sobre la base de (J. Chura, comunicación personal, 24 de abril del 2019; R. Luque, comunicación personal, 23 de abril del 2019).

Tal como se observa en el Gráfico 4, la organización de la Central de Cooperativas, ha sido funcional tanto a la gestión administrativa de las actividades de minería como a la cohesión de los actores que la realizan. En este sentido, se ha constituido como el núcleo de la organización, en tanto asumió el control administrativo, así como funciones de planificación y supervisión de sus administrados.

Constituida por 486 socios y administrada a su vez por la Corporación Minera Ananea, titular de los derechos de explotación, y su Junta de Acreedores, las cooperativas dentro de ella procuran tener un alto nivel de coordinación, tal como señala Chura (comunicación personal, 24 de abril del 2019), estas se reúnen al menos una vez al mes, en sus locales situados en la ciudad de Juliaca.

En este sentido, la unión de los mineros en cooperativas, y de las cooperativas hacia la central ha hecho evidente una preferencia por la acción colectiva. Pues los han ordenado, así como, agrupado sus intereses. La complejidad de cada uno de los niveles y su permanencia en el tiempo, ha permitido que estos actores aparte de relacionados, posean relativo control sobre cada uno de los procesos en la actividad minera, lo que ha beneficiado su relevancia como interlocutores.

Externamente, la organización alrededor de la Central de Cooperativas ha sido utilizada, también, para la representación frente a actores institucionales, en específico, para negociar en reuniones y mesas de trabajo, espacios que más

adelante llamaremos de «*contención cooperativa*»; y no institucionales, en el marco de la generación de alianzas estratégicas.

Los actores entrevistados pertenecientes al gremio minero, han coincidido en señalar que unidades marcadas con (***) han sido las instancias utilizadas primordialmente para la representación externa.

Con respecto a las negociaciones con el Estado, es preciso señalar que, de acuerdo a lo señalado presidente de la Central de las Cooperativas, si bien se tenía a la Central como ente máximo de representación, la presencia de los presidentes de las otras tres cooperativas, que la conforman, era recurrente. La utilización de una u otra forma de representación varió de acuerdo a la importancia de los temas discutidos; y a la entidad y lugar de convocatoria. Así, fue más conveniente mostrar unidad respecto a temas de crucial importancia dentro del proceso de formalización como la modificatoria de las leyes que estipulaban los requisitos para acreditarse como minero formal; asimismo, su participación fue más usual cuando estos espacios se dieron a nivel regional y por iniciativa propia.

Cabe señalar que, a pesar de haber participado con especial énfasis en mesas de trabajo durante el año 2012, los contratistas no se constituyeron como representantes de la totalidad los mineros, ni tuvieron la capacidad de crear espacios similares por sí mismos.

En la misma línea, con respecto a actores no institucionales provenientes de la arena política, la Central fue identificada también como el actor pertinente para negociar. En las elecciones del 2016, candidatos a la presidencia de la República, solicitaron respaldo político de los mineros de La Rinconada. Con el objetivo de tomar acuerdos en democracia dentro de la organización, dicha solicitud fue enviada también a los presidentes de las tres cooperativas que la conforman (J. Chura, comunicación personal 24 de abril del 2019).

Mecanismos de alternancia del poder

Para lograr un alto nivel cohesión interna es necesario también que las estructuras antes mencionadas sean legítimas. Esto se ha logrado por medio de la utilización de mecanismos de alternancia de poder mediante los cuales se han organizado cada uno de los niveles mostrados en el Gráfico 4.

Así, la vía democrática fue la privilegiada para escoger a los representantes que ocuparon cada uno de estos cargos. Esta fue la forma más adecuada de evitar problemas entorno a qué intereses serían más o menos representados.

Los entrevistados coinciden en afirmar la existencia de mecanismos como establecimiento de preacuerdos en los que se sigue una secuencia de representación compartida que es respetada por todos los participantes en casos como la elección de la presidencia de la Central de Cooperativas (E. Ortega, comunicación personal 14 de septiembre del 2018; J. Chura, comunicación personal 24 de abril del 2019)

Lo que queríamos era que todo sea más democrático, no vaya a ser que una cooperativa acapare todos los cargos, entonces, nos aseguramos de que el presidente de la Central es de una cooperativa x, el vicepresidente es de otra cooperativa x y el secretario es de otra cooperativa, o sea, no pueden ser de una sola cooperativa, eso es contraproducente (J. Chura, comunicación personal 24 de abril del 2019).

Específicamente, en instancias como la Junta de los 21, la alternancia de poder, se apoyó en la realización de elecciones internas. En esta, participan las tres cooperativas que mediante el voto único expresan sus preferencias. El resultado, en la misma línea, privilegia la mayoría calificada, los votos dirimentes no son aceptados.

Estos mecanismos, replicados también en las demás instancias de administración y representación, han permitido plasmar con relativa democracia y amplitud los intereses de cada una de las cooperativas haciendo posible, a su vez, la generación de acuerdos internos entorno a la acción colectiva, con amplia legitimidad.

Sobre la generación de alianzas diversas

De otro lado, la mediación o resistencia a la intervención del Estado se ha dado, también, por medio de la participación directa de los *retadores* en el proceso de Formalización Minera. Es por ello que, se hace necesario entender cómo es que esta ha sido posible, es decir, entender qué tipo de alianzas se han establecido con estos actores que les ha permitido movilizar recursos con el fin de proponer y establecer espacios de negociación formales e informales, en otras palabras, desarrollar «capacidad de iniciativa». La que, ha coadyuvado el efecto de la representación unificada; y que ha sustentado, la incidencia política sobre un «interés común».

Con el objetivo de mantener sus actividades de extracción, los mineros de La Rinconada, establecieron relaciones con actores dentro y fuera del Estado. Posteriormente, una vez iniciado el proceso de formalización, el insertarse en el proceso para asegurar la permanencia de dichas actividades, se convirtió en una necesidad.

Las alianzas con actores no institucionales, pertenecientes en su mayoría a la arena política nacional y regional, permitió la movilización de recursos tales como el respaldo político. Esto, para mantención de las actividades de minería. De modo directo, el respaldo político fue obtenido por medio de la participación, en la competencia política, de actores asociados a los *retadores*.

En el ámbito regional, se identifican dos fases alrededor de la participación de actores asociados a los gremios mineros. En un segundo momento, más cercano temporalmente, se encuentra la fase de participación y representación política directa. A partir de la cual, se vio presencia de candidatos asociados a la minería en las Elecciones Regionales y Municipales del 2010, 2014 y 2018. En esta, la incidencia política, a pesar de brindar respaldo al tema minero, poseía objetivos más amplios. Así, no estaba asociada a propiciar la actividad por medio de la ocupación de cargos públicos, por cooptación, sino a la posibilidad de representar al sector y sus intereses a través de los mismos, y eventualmente, de darse la oportunidad con condiciones políticas favorables, obtener beneficios de estos.

Esta afirmación es corroborada por el periodista de política Hugo Supo (comunicación personal, 14 de septiembre del 2018),

Los candidatos mineros regionales aparecen desde la elección del 2010, más o menos, desde ese tiempo se visualizan más. Con más niveles de incidencia, y que va a tener. Y con más fuerza en 2014 y ahora. Antes de eso de por sí, se sabía que algunos candidatos de por sí estaban relacionados y que estos les proveían porque los mineros informales optan por tener constructoras o proveedoras de materiales de construcción al gobierno regional o a las municipalidades.

En el espacio regional, esto se evidenció con las promesas, discursos y gestos políticos, realizados hacia los gremios mineros con un notable énfasis en campaña electoral. Por ejemplo, en 2018, en el caso de Aduviri, con la aclaración de su postura en favor de la minería artesanal formal, antes que de la minería a gran escala. Y menos públicos como en el caso de Alexander Flores, postulante a la presidencia regional el 2014 y gobernación regional el 2018 con el Movimiento Regional Poder

Andino, que realizó constantes visitas y propició la apertura de espacios de debate sobre las necesidades y situación de los mineros de La Rinconada y Cerro Lunar de Oro. El mismo que, en la contienda y discurso político, optó por asociarse antes al rubro agropecuario y ganadero a pesar de que su inicio y desenvolvimiento en el escenario político fue asociado a la minería (H. Supo, comunicación personal, 14 de septiembre del 2018).

En lo local, esto se observó con la presencia de actores con experiencia en el sector minero en el gobierno y representación municipal. Como el caso de José Yack Mamami, alcalde del Centro Poblado La Rinconada por 5 años entre 2010 y 2018; y el de Alberto Ayamamani, ex presidente de la Central de Cooperativas Mineras de La Rinconada y Lunar de Oro, y alcalde de La Rinconada en tres oportunidades en este mismo lapso. Esta incidencia es sostenida también en el ámbito nacional, mediante actores con participación en el Congreso de la República. Por ejemplo, el congresista Francisco Ccama (DREM - Puno, 2019).

Ya en un primer momento, una participación más sostenida se dio de modo indirecto. Esta se estableció a través del financiamiento partidario monetario o en especie tanto en el ámbito regional como en el nacional.

En el ámbito nacional candidatos a la presidencia de la república como Keiko Fujimori y Pedro Pablo Kuczynski firmaron actas de compromiso con los gremios mineros con el objetivo de reanudar o reiniciar un proceso de Formalización de acuerdo a sus características (J. Chura, comunicación personal 24 de abril del 2019). Esto a través de sus estructuras de representación, es decir, con la Central de Cooperativas de Mineros de La Rinconada en Puno y la Central Nacional de Mineros del Perú (CENAMI) (Reaño, 2016).

A pesar de que estas experiencias fueron calificadas de infructuosas, y que se acordó que, de tener alguna preferencia política, el apoyo debía ser dado de forma individual, estas formas de aporte fueron permanentes al ser ventajosamente más discretas y accesibles para la participación de una mayor cantidad de actores. Así, es posible inferir, en la misma línea, que el objetivo de estas acciones no sólo estuvo orientado a garantizar el respaldo político, sino que esta forma de apoyo fue y sería una estrategia utilizada por algunos mineros o gremios para el lavado de dinero proveniente de la actividad (H. Supo, comunicación personal, 14 de septiembre del 2018).

Algunas formas de financiamiento monetario, en el ámbito regional como nacional, en este escenario, fueron la creación de bolsas comunes y aportes voluntarios para el apoyo a campañas políticas, como las elecciones del 2014 y 2016. Y en especie, por medio de la disposición de recursos, en su mayoría privados pertenecientes a operadores y mineros, tales como camionetas y locales, con el fin de realizar propaganda política (W. Quispe, comunicación personal, 10 de marzo 2019).

De otro lado, diversos entrevistados coinciden en señalar que han existido actores que, a pesar de no haberse asociado a la arena y competencia política, en aquel nivel, o haber apoyado financieramente, han brindado apoyo y soporte a los gremios, generando una presencia ampliada de estos en diversos sectores. Por medio de empresas, Robert Saya; y en otros sectores, como el fútbol a través de Unión Fuerza Minera, club de fútbol de propiedad de Serapio Sucasaire, exalcalde de San Antonio de Putina (Infogob, 2019; La República, 2013). A nivel nacional, para el asesoramiento técnico y político, se ha mencionado que figuras como Hernando de Soto han contribuido a orientarlos en el proceso.

En segundo lugar, las alianzas con actores institucionales se realizaron con los actores encargados de promover la política de formalización a nivel regional y nacional. Así, para evitar que sus actividades fuesen afectadas, se sostuvieron relaciones estratégicas con actores dentro del Estado, que les permitieran intervenir en el proceso de Formalización. Actores que les fueran a fines y que, en menor medida, les permitiese detener e ir en contra el avance del proceso.

De un lado, desde el Gobierno Regional, los mineros vieron necesario tener conexiones favorables respecto a actores encargados del proceso de formalización. Este es el caso del «Comité de Formalización del Centro Poblado de La Rinconada y el Cerro Lunar de Oro» y la propia Dirección Regional de Minas de la DREM - Puno.

Desde el Comité de Formalización, instancia encargada del proceso desde el Gobierno Regional de Puno (GORE – Puno), y según lo comentado por Santos, las relaciones reprodujeron las presiones ya presentes en diferentes instancias. A pesar de haber tenido una presencia constante y un trabajo colaborativo; según palabras de Santos (comunicación personal, 17 de septiembre del 2018), dicha institución tuvo un desempeño deficiente en el cumplimiento de los objetivos nacionales de respecto a la formalización de los mineros. En este escenario, los intereses individuales de uno de sus miembros, Merce Quispe, acusado de contaminación ambiental, agravó y afectó el desarrollo efectivo de su función de fiscalización, además, de su legitimidad.

Desde la DREM – Puno, se evidenció que prefirieron relacionarse con funcionarios que les brindaran el poder negociar la implementación del proceso de modo activo. Esto se vio reflejado en las demandas de los gremios mineros respecto a la designación y permanencia de funcionarios, como el director Miguel Rodríguez, aludiendo a que en su gestión se había avanzado en el proceso de formalización; y la salida de otros, como César Rodríguez Aguilar, sosteniendo una supuesta usurpación de funciones, pues al ser abogado, aunque especializado en materia ambiental, no se le consideró como parte del sector. Ello, a pesar de la existencia de otros funcionarios que adquirieron atención mediática cuando se les asoció con la interferencia en la justicia, el uso indebido de bienes del Estado y el favorecimiento ilícito sobre concesiones. Hechos que estuvieron relacionados a la actividad minera pero que no suscitaron la misma reacción.

Complementariamente, funcionarios de la DREM, aludieron a que existían presiones desde la gobernación regional respecto al mismo tema, en ese tiempo.

Un soporte más directo en contra del proceso, se ha dado por medio de su relación con instancias encargadas de fiscalizar el proceso. Desde el Ministerio Público, la filtración de información confidencial respecto a interdicciones y visitas de fiscalización ha sido el mecanismo que más ha dificultado la implementación de la política (O.A. Jiménez, comunicación personal, 23 de abril del 2019). Según Santos, desde la DREM - Puno, y para lograr los mismos efectos, este mecanismo fue replicado, y complementado con el soborno de funcionarios, por medio de las ya mencionadas bolsas mineras (comunicación personal, 17 de septiembre del 2018).

Finalmente, dotados de los recursos provenientes de sus alianzas o relaciones con actores no institucionales y su alto nivel organizativo, los mineros garantizaron, para sí, su participación en el proceso a través de la generación de espacios de negociación dados desde su propia capacidad e iniciativa. Que se aunaron a los espacios establecidos y propuestos desde el Estado, en los que intervinieron utilizando como soporte las alianzas con los actores institucionales.

En primera instancia, se relacionaron con unidades a nivel nacional y regional a favor del proceso de formalización que los convocaron. La protagónica fue la DREM – Puno, del mismo modo, en el ámbito nacional y por medio de sus diferentes unidades fue la PCM y el MINEM. Otras entidades que apoyaron el proceso en el escenario

regional, fueron el GORE – Puno, a través de diferentes gerencias; y los gobiernos locales de San Antonio de Putina y Ananea.

Por medio de la coordinación intersectorial, catalizada por promotores de la política, las direcciones generales y unidades desconcentradas de diversos ministerios como el MINAM, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), MINAGRI, Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento (MVCS) y el Ministerio de Cultura (MINCUL).

Además de organismos como el ANA, SUNAT, SUNARP, INGEMMET, Defensoría del Pueblo y Defensa Civil, e instituciones encargadas de la fiscalización como el Ministerio Público - Fiscalía Especializada en Materia Ambiental, MININTER, PNP.

Del mismo modo, cuando el proceso de formalización fue entendido como un espacio común, los mineros que decidieron entrar y relacionarse con el Estado, la utilizaron como una estrategia para seguir realizando sus actividades. Sin embargo, al encontrar trabas y tener dificultades con cumplir los requisitos estipulados por esta, las opciones se redujeron, grosso modo: a desistir, y mantenerse en la informalidad; intentar cumplir con todos los requisitos, con un costo alto en términos de tiempo y dinero; o, como una opción intermedia, entrar y mantenerse en el proceso realizando sus actividades, por un tiempo indeterminado, y de ser posible formalizarse. Alternativa en la que se optó, al mismo tiempo, por reafirmar su compromiso con el Estado, al pedir y abrir espacios en donde se discutieran sus demandas y, por ende, en los que se negociara el proceso mismo.

La generación de espacios de negociación directa con interlocutores a nivel nacional y regional basó su apertura en métodos (a) más abiertos y mediáticos, como movilizaciones y huelgas; (b) o más directos, por medio del pedido de reuniones, mesas o visitas, formales e informales, de sus representantes a las instituciones y autoridades encargadas del mismo.

De cualquier modo, los espacios de negociación abiertos por los retadores, fueron canalizados, en su mayoría, por vías institucionales. Esto, no sólo benefició a los mineros que vieron posible la atención de sus necesidades, sino le permitió al Estado tener la posibilidad de conocerlos, y eventualmente, contener el avance de actividades informales, generando las condiciones para la cooperación entre los dos actores frente a un interés común: el proceso de Formalización Minera.

4.2. La contención cooperativa: la generación de espacios de interrelación y capacidad de iniciativa entre el Estado y mineros de «La Rinconada»

La generación de espacios de contención no fue automática, requirió de la cohesión de los retadores. Desde la perspectiva de los mineros, es posible afirmar que las negociaciones se dieron centralmente a través de su estructura cooperativa.

Así, aunque la participación de los gremios mineros en las mesas de concertación fue permanente durante toda la primera etapa del Proceso de Formalización (2012 – 2016) (ver el Anexo C, D y E), existen ciertas características que deben ser tomadas en cuenta al momento de analizar su presencia en estos espacios de cooperación.

La gestión de espacios de contención cooperativa desde los mineros

Desde su convocatoria y origen, estos se diferenciaron entre los que se crearon por causa de protestas y huelgas, aquellos que fueron aperturados directamente por iniciativa de la DREM-Puno y los espacios que fueron facilitados por la PCM. En este marco, es preciso señalar que la mayoría de espacios de cooperación fueron abiertos como consecuencia de movilizaciones y huelgas realizadas y apoyadas por los mineros de La Rinconada.

Dentro del primer año de aplicación de la normativa, fueron dos (huelgas del 25, 26 de junio y 29 de octubre) de los tres momentos identificados como de negociación los que siguieron este modo de relación. Este patrón se repitió durante todo el proceso, en 2013, la huelga del 30 septiembre, considerada una de las más memorables debido a su respaldo por el Consejo Nacional de Minería del Perú y atención conjunta por el Gabinete Ministerial, el ACAFMIRA, a cargo de Daniel Urresti; el viceministerio de Minas, con Guillermo Shinno Huamaní y la Dirección General de Formalización Minera, de José Manuel Pando. Fue la que marcó el principal espacio de negociación y avance de aquel año, con la suscripción del cronograma de trabajo y acta para la ratificación del proceso de Formalización Minera; y la instalación de la Ventanilla Única y Mesa Técnica de Formalización Laboral. En 2014 y 2015, el escenario fue reiterativo respecto al llamado de toma de acciones en contra de la realización de operativos de interdicción. Finalmente, en 2016, el bloqueo de vías y

movilización hacia Puno del 09 de mayo, se utilizó para presionar a favor de la aprobación modificatoria de la normatividad respecto a los pasos del proceso.

En la misma línea, es preciso señalar que estos actos de protesta, se constituyeron como un mecanismo para que sus demandas fueran atendidas en el espacio regional en corto tiempo al hacer que cobraran relevancia social y política. Pues, se caracterizaron por tener una alta convocatoria; ser de duración intermedia, en promedio de 3 días; de alto impacto en la región, pues se concentraron e inmovilizaron las ciudades de Juliaca y Puno, además, de utilizar formas de protesta violenta como el bloqueo de carreteras, movilizaciones y «quemadas» en el centro de la ciudad; y ser altamente articuladas principalmente a nivel local, además de regional y nacional. Asimismo, este mecanismo fue replicado por mineros de otras zonas como Sandía y Carabaya (paro del 27 al 29 de agosto del 2012), para negociar logros ya conseguidos, como la legalización de la comercialización del oro, por los mineros de La Rinconada.

Las huelgas sólo fueron el mecanismo más abierto para establecer de espacios de negociación, sin embargo, otra forma de establecerlos fueron las peticiones directas de reuniones o mesas de trabajo con la DREM. Tal como comenta, Rodríguez director de la DREM – Puno entre 2012 y 2014, la estrategia se concentró en que, una vez recibido el pedido, este se atendiera con rapidez y se organizara la discusión de acuerdo a la zona de origen. De modo que se logró tener alrededor de 36 tipos de mesas, con un historial de todos los puntos y las actas de cada reunión, logrando una alta sistematización (Comunicación personal 15 de junio del 2019; Coyla, comunicación personal, 26 de abril del 2019)

A un nivel superior, los mineros organizados a través de la Central de Cooperativas Mineras y asesorados legalmente, tuvieron e impulsaron iniciativas legislativas. Así, presentaron proyectos de ley ante el Congreso. De cualquier modo, este mecanismo fue también canalizado por vías institucionales (Congreso de la República, 2016).

En la misma línea, los pedidos informales o intervenciones ilegales, fueron rechazados enfáticamente, al menos desde la Dirección Regional. Diversos actores señalan que estos mecanismos fueron observados con mayor predominancia en 2015 cuando el proceso tendió a distenderse (W. Quispe, comunicación personal, 10 de marzo del 2019).

De otro lado, ya dentro de las mesas de negociación, es preciso mencionar que a pesar de que los entrevistados mineros afirmaron participar mediante sus estructuras de representación, el reconocimiento de los mineros, por el Estado, como un actor colectivo no fue específico ni consistente en el tiempo.

Muestra de ello es que, en aquellos espacios de negociación en los que se les identificó, esto se hizo de modo diferenciado, indistinto y sin recurrencia en el uso de una «etiqueta». En el lapso de 2012 al 2016, al referirse a los mineros como interlocutores, se registró que algunas veces se aludía a ellos mencionando a las cooperativas mineras de forma individual; o, al presidente; o refiriéndose a los representantes de “la Central de Cooperativas Mineras de La Rinconada y Cerro Lunar de Oro”; por su lado, la prensa e instituciones como la Defensoría del Pueblo, los identificó solamente como “representantes de mineros informales”.

Un hito importante en este sentido fue la mesa de trabajo del 18 de octubre del 2012, cuando por primera vez se presentó y reconoció a los 21 representantes de las cooperativas de La Rinconada y Cerro Lunar, y de los contratistas como interlocutores legítimos. A pesar de ello, estos actores no volvieron a ser mencionados en ninguna de las negociaciones posteriores.

Esto mismo produjo consecuencias pues, a pesar de que los actores encargados del proceso, a nivel nacional y regional, tuvieron contacto directo con los mineros, y afirmaron tener conocimiento de sus estructuras de representación, normativamente, se entendió a los mineros organizados o no, como “mineros informales”. Ello, sin reconocer tampoco las formas consuetudinarias como el «cachorro» o «pallaqueo». Esto fue problemático, pues, según lo sostenido por los retadores, en un inicio, se les aplicó normas correspondientes a la mediana minería; y una vez discutido el reconocimiento de sus formas de trabajo, estrechamente relacionadas con su organización, se les equiparó con mineros ilegales aun cuando estaban en proceso de formalización.

Un aspecto importante a resaltar es que, a la par de los mineros, fueron los representantes de las contratistas y las asociaciones de pallaqueras los que estuvieron presentes, o aparecieron como firmantes y notificados de las mesas y reuniones de concertación. Su presencia fue dada en función de posicionar y respaldar demandas, sobre todo colectivas, como en el caso de los contratistas; y de orientar e impulsar proyectos de beneficio común, en el caso de las pallaqueras. Así, en estos espacios ellas impulsaron, por sí mismas, la concertación de proyectos

relacionados a la reducción de la pobreza y promoción del Desarrollo Rural Sostenible como el proyecto «Oro Justo», que se ejecutó entre 2012 y 2016. Así como, se afianzó demandas colectivas, tal como la presencia de Activos Mineros SAC en la cadena, para la venta formal, a esta empresa, del mineral obtenido de manera artesanal.

Esta figura también fue visible, respecto a la participación de dirigentes de Sandía y Carabaya en las huelgas como en las negociaciones colectivas con la DREM - Puno y el MINEM. En el mismo sentido, se ha visto la asistencia de otros actores como el presidente de Cooperativa Minera Cruzpata Chaquiminas y de Fredy Mamani representante de la Federación Regional de Pequeños Productores Mineros y Productores Mineros Artesanales (FERPEMINA - Puno); así como, la presencia permanente de la Asociación de Molineros del La Rinconada durante las negociaciones relacionadas a su formalización dentro del centro poblado. Y, la de otras entidades como Asociación de la Central Única de Barrios y Urbanizaciones (ACUBUR) de La Rinconada que han brindado el mismo tipo de respaldo e interés, al estar presentes en las reuniones de balance.

Otro punto relevante es que diversos actores entrevistados, están de acuerdo en señalar que la gestión de lo regional y conexión con lo nacional fue relevante para entender cómo se desarrolló el proceso de formalización. Pues, en primer lugar, una vez iniciado, la gobernación regional le era adverso, al privilegiar y respaldar el sesgo dado por la DREM – Puno. Asimismo, la aparente capacidad institucional y coordinación con entidades nacionales comenzaba a concretarse, por medio de las interdicciones, imponiendo, en cierta medida, la presencia del Estado en el territorio.

En este sentido, el desarrollo de relaciones estratégicas se hizo importante. De un lado, en el ámbito nacional, esto se dio por instancias como el Congreso de la República, lo que se reflejó en la presencia e involucramiento activo sobre la normatividad. Muestra de ello fue la presentación de recursos ante el Poder Judicial, en su mayoría no aprobados; y la presencia y contacto con la Comisión de Energía y Minas mediante representantes como Francisco Ccama, quien los acompañó en las mesas de negociación, principalmente, al inicio del proceso, cuando se discutía la libre comercialización del oro (ver el Anexo C). Avanzado el tiempo, las relaciones con la gubernatura mejoraron, reduciendo, pero no dejando de lado su importancia.

En la misma línea, desde el gobierno regional como desde las cooperativas, se coincide en afirmar que el mayor impacto a las actividades mineras fue durante el gobierno de Ollanta Humala, y en específico, cuando la ACAFMIRA fue la entidad

protagónica del proceso. En este sentido, ante la distensión del espacio y la posibilidad de negociar, se vio un auge en la utilización de recursos informales que les permitieran detener y ser protegidos en sus acciones. Así, tal como se indicó anteriormente, la de filtración de información desde los funcionarios que laboraban dentro de la DREM – Puno, Fiscalía en Materia Ambiental y Policía fueron frecuentes, sobre todo en las acciones de fiscalización e interdicción. Al respecto, diversas estrategias fueron tomadas tales como: tener dos puntos de interdicción, uno sólo conocido por el Fiscal; o desde la PCM, convocar y llevar a policías que estuvieran asignados a servir fuera de la región de Puno, en ese momento, para hacer las interdicciones.

Aunque la intervención directa del Estado, dada desde finales del 2013, no se concentró en La Rinconada, las acciones tomadas en zonas aledañas como Pampa Blanca tuvieron un efecto disuasivo allí. Esto lo comenta Santos, al referir que había un amplio respaldo a dichas intervenciones, al menos por los alcaldes de zonas aledañas como Azángaro,

Los alcaldes de la cuenca del río Ramis lo quieren un montón [a Daniel Urresti como Alto Comisionado en Asuntos de Formalización de la Minería, Interdicción de la Minería Ilegal y Remediación Ambiental de la Presidencia del Consejo de Ministros]. Porque fue el único funcionario público que hizo lo que prometió ... Es más tal fue la fama, que hasta en La Rinconada comenzaron a tener miedo. Alguna vez el amenazó en una radio local: "Voy a interdictar tal fecha". Y nadie le creyó. De pronto, había un convoy para interdictar en Ananea y los de La Rinconada nos llamaron preocupados porque pensaban que los iban a interdictar a ellos. O sea, tenían miedo. Mucho temor (A. Santos, comunicación personal, 17 de septiembre del 2018).

En este sentido, la actuación colectiva fue determinante hacia el final de la primera fase, en 2015, pues desde el Congreso, en específico de la Comisión de Energía y Minas y del "Grupo de Trabajo encargado del seguimiento y evaluación del Proceso de Formalización de la Minería Informal" a cargo de Rubén Coa, se impulsó la "Ley de Fortalecimiento del Proceso de Formalización de la Minería Informal". Desde el ámbito nacional, instituciones del Estado rechazaron el proyecto, el MINAM envió el *dossier* denominado «No se debe retroceder en la lucha contra la minería ilegal – Razones por las que le decimos NO a la aprobación del Proyecto de Ley N°5139/2015-CR». Este fue respaldado por pronunciamientos como el de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), bajo la premisa de que volver a foja cero lo avanzado, solo tener una autoridad competente en el proceso como desregular los instrumentos de gestión ambiental y el uso de maquinarias, implicaba un retroceso y

escenario de impunidad para los mineros que no se habían sumado a la formalización a su debido tiempo (Congreso de la República, 2016a, 2016b; SPDA, 2016).

En oposición, la Central de Cooperativas Mineras Rinconada y Lunar de Oro (CECOMIRL) emitió un comunicado y envió una carta al Congreso pronunciándose a favor del proyecto. Allí, aludieron a que el proceso había sido un rotundo fracaso y que no se habían cumplido los objetivos planteados por la política, pues los había orillado a la ilegalidad. Estas comunicaciones se dieron tomando en cuenta que ya se estaban realizando movilizaciones en Puno; asimismo, el proyecto fue defendido en la prensa local por representantes de las cooperativas frente a representantes del Frente de Defensa del Río Ramis, que estaban preocupados por los posibles impactos negativos en los recursos hídricos y actividades conexas.

Entonces, de acuerdo a lo señalado, es posible sostener que el principal mecanismo de intermediación de la política, no fue la cooptación sino la apertura de espacios de negociación, así como, la utilización de recursos relacionales o relaciones estratégicas, que les brindasen respaldo y protección frente a las acciones del Estado. Es preciso señalar también, que estos espacios de negociación fueron canalizados desde el Estado y se desarrollaron a nivel nacional y regional.

La gestión de espacios de contención cooperativa desde el Estado: intervención desde lo nacional, regional y local

Tal como se ha demostrado, existe una alta recurrencia de espacios de interrelación, orientados a la negociación, a partir del 2012. En estos, se lograron acuerdos reflejados en cambios normativos, concertados en lo regional y respaldados en lo nacional. Del mismo modo, se hace necesario mencionar que estos espacios poseían características específicas.

Primero, que las reuniones y/o mesas de trabajo pueden ser comprendidas como espacios de negociación directa y permanente. Esto debido a la presencia de una amplia y diversa cantidad de actores provenientes del Estado, sociedad civil y agencias internacionales, que desde sus sectores aseguraron la legitimidad de los acuerdos tomados.

Durante la primera etapa, específicamente en 2012, las instituciones que tuvieron más participación, junto a la DREM – Puno, fueron las autoridades regionales pertenecientes al GORE – Puno y en el ámbito nacional, el MINEM y la PCM.

Desde una mirada intersectorial, la DREM – Puno, registró y solicitó la presencia de representantes de los sectores involucrados en la negociación de las tres temáticas centrales discutidas aquel año. Así, en el tema libre comercialización de oro y derechos consuetudinarios de trabajo, se coordinó con la SUNAT; en el tema laboral, tributario y ambiental, las instituciones encargadas fueron el MTPE, SUNAT además de la OIT; y en el tema del aporte de la minería al desarrollo conjunto de la región y derechos mineros, se coordinó con el apoyo de Alcaldía provincial de San Antonio de Putina y distrital de Ananea además de las direcciones regionales de salud, educación y trabajo. Asimismo, se consideró en la presentación de los balances anuales, además de las ya mencionadas unidades, a las direcciones regionales de agricultura, vivienda, y Defensa Civil.

La convocatoria a la negociación y coordinación para el avance del proceso de formalización se extendió también a las instituciones locales de gobierno. La presencia de las autoridades provinciales de San Antonio de Putina, actores importantes en la formalización de los mineros de La Rinconada; y de regidores y responsables de la gerencia de Desarrollo Económico y Medio Ambiente de la Municipalidad Distrital de Ananea, fue de especial relevancia en torno al inicio de la formalización de los mineros en la zona. Así como, de otros actores presentes en la cadena de valor, como la de los molineros (organizados y representados por medio de sus asociaciones). Sobre todo, en contraposición a la cercanía mostrada entre los mineros con las autoridades del centro poblado, que podría haberlo ralentizado.

Asimismo, además de la presencia de actores diversos que atendieran las demandas de los mineros en las mesas de negociación, se hace necesario notar que la mayoría de reuniones se efectuaron en el espacio regional. Durante el 2012 y 2014, lapso en el que los encuentros fueron más recurrentes, estas se realizaron en las instalaciones de la DREM - Puno, el Auditorio del GORE – Puno y, en segundo lugar, en las instalaciones de la Municipalidad Provincial de San Román - Juliaca.

Esto es relevante en tanto, se efectuó un cambio respecto a los cómo se interactuaba con el Estado y sus agentes antes del 2012. Tal como señala el expresidente de la Central de Cooperativas Mineras (comunicación personal 24 de abril del 2019), se sabía que la DREM – Puno cumplía y acataba lo que decía el Ministerio de Energía y Minas, pero también que ya no era necesario acudir directamente a Lima para hacer saber sus demandas. Según comenta, esto facilitó la resolución de dudas y «cuellos de botella» en el proceso; así como, las gestiones con

las instituciones encargadas en el nivel nacional respecto a las posibles modificaciones de normativa acordadas con la DREM - Puno.

En la misma línea, es preciso mencionar que los espacios de negociación para contener el avance de la minería informal, también se desarrollaron en el nivel nacional. Esto implicó que los espacios de interrelación estuvieron presentes durante todo el proceso y a diferentes niveles.

Del 2014 al 2016, debido a las operaciones de interdicción a cargo de la ACAFMIRA de la PCM y en menor medida, a la iniciativa de modificatoria de los Decretos Legislativos 1100 y 1105, estos espacios de negociación se mantuvieron, pero se trasladaron a Lima, en específico al MINEM.

De modo similar al caso regional, estos espacios se mantuvieron con apoyo de la gestión interministerial, dando lugar a la gestión de acuerdos de compromiso para el ejercicio de la minería de modo legal y a la obtención de recursos financieros para la ejecución de acciones de remediación ambiental. En primera instancia, esto se dio con las instituciones ligadas a la implementación de la Estrategia de Saneamiento de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, tales como los viceministerios de Minas, Gestión Ambiental, Patrimonio Cultural e Industrias Culturales; y de otro, con las instituciones encargadas de la fiscalización de la minería ilegal. Además de que, con participación mayoritaria de actores como el MINAGRI, MINAM y MEF frente a otros como la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público, fueron considerados como problemáticos al momento de brindar soporte.

La presencia de actores externos que apoyasen a la PCM y el MINAM tales como la OIT y la SPDA fue también relevante para sostener los avances realizados en el proceso. Ello, frente a actores que desde el Congreso impulsaban variaciones drásticas y apresuradas en la normativa que, según las opiniones técnicas, afectarían y reiniciarían el proceso.

De modo global, la permanencia de estos espacios, tal como se indicó, permitió y se sustentó en el cambio de normativa concreta y relativamente consensuada. Esto a pesar de que los resultados, al 2016, indicaban un avance deficiente del proceso. Así, no se debe negar que existieron espacios donde se negoció y que una amplia gama de actores fue llamada a participar de ellos.

Sin embargo, es necesario tomar en cuenta que la efectividad de estos dos espacios se vio potenciada cuando se activaron de modo simultáneo. Donde la negociación nacional respaldó los acuerdos tomados en el espacio regional.

El manejo del conflicto que desencadenó la huelga del 30 de septiembre al 04 de octubre del 2013, fue una clara demostración de esto. A pesar de la importancia que tuvo la respuesta organizada desde el Gabinete y la Presidencia del Consejo de Ministros, el conflicto fue manejado, en primer lugar, desde lo regional. En este espacio, se realizó una reunión conjunta con mineros de Sandia y Carabaya, además de con los de La Rinconada; de modo que se diferenciaban los problemas colectivos de intereses y dificultades individuales, de cada de estos grupos, respecto a las mencionadas «trabas» identificadas por ellos en el proceso. En la misma reunión, se contó con participación de la Comisionada por la Paz y el Desarrollo de MININTER y la Defensoría del Pueblo, entidades que funcionaron como mediadoras y garantes de las negociaciones. Posteriormente, la reunión efectuada en la sede de la PCM en Lima sirvió para hacer efectivos los compromisos adquiridos en el espacio regional.

De modo paralelo, la presencia del presidente de la Federación Regional de Pequeños Productores Mineros y Productores Mineros Artesanales de Puno y de la Central de Cooperativas Mineras, fue aprovechada por las autoridades ministeriales para firmar un acuerdo que les comprometía a continuar con el proceso aun cuando, a pesar de sus reclamos, no se había aprobado más extensiones.

Las acciones de coordinación como estrategia de negociación

De otro lado, los espacios de negociación entre los mineros y el Estado a nivel regional y nacional, no hubieran sido posibles sin una gestión interinstitucional entre agencias del Estado, locales y nacionales, interesadas en el desarrollo de la formalización minera que canalicen y efectivicen los acuerdos tomados.

Es por ello que, en este periodo, los espacios de interrelación han respondido y se han sostenido, también, gracias a un alto nivel de coordinación interinstitucional entre la DREM - Puno y agencias de Estado, centralmente, nacionales interesadas en la gestión del proceso de formalización minera. Este se ha caracterizado y diferenciado por tres razones que serán explicadas a continuación.

Primero, un alto nivel de cohesión entre la DREM – Puno e instituciones nacionales (como la PCM y la ACAFMIRA), que derivó en la actuación conjunta de estas en los espacios de coordinación. Ello, se manifestó no solo en el respaldo a las acciones tomadas a nivel regional mientras se negociaba el proceso, sino también en

el apoyo a los acuerdos a los que se llegó sobre el diseño y la implementación de la política de formalización; fases que fueron llevadas a la par en el caso de Puno.

En el lapso comprendido hasta el 2016, los periodos de mayor coordinación interinstitucional correspondieron a los años 2012, 2013 y 2014. Esto, puesto que, como ya se señaló, fueron los años en los que con el apoyo de la DREM – Puno, la mayoría de demandas fueron atendidas y convertidas en acuerdos, modificaciones de normativa y planeamiento e implementación de estrategias. Además de transformarse en trabajo con la participación de las direcciones regionales de sectores diversos. En segunda instancia, debido a la dirección que tomó la negociación relacionada con el proceso de formalización de los molineros y los operativos de interdicción, predominó la coordinación con las autoridades locales y la gestión intersectorial a cargo de la PCM.

Así, estos han permitido que en su intervención, dichas agencias nacionales lleven el control sobre el proceso de formalización y permitan el relativo modelamiento de este al contexto regional.

Al respecto, el primer punto que debería considerarse, es que a pesar de que los espacios de negociación fueron aperturados en su mayoría por los mineros y atendidos por vías institucionalizadas por la Dirección Regional de Energía y Minas de Puno, los espacios de cooperación han sido posibles debido a que fueron las agencias nacionales las que los potenciaron por medio de sus recursos y las que llevaron el control del proceso.

Muestra de ello es que, en orden cronológico, fueron el APOGORE; el MINEM mediante la Oficina de Gestión Social, la Dirección General de Formalización Minera (DGFM), la Dirección General de Minería (DGM) y el Viceministerio de Minas; la PCM, a través de la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales y la ACAFMIRA, las entidades que lideraron y/o respaldaron a la DREM - Puno, con mayor recurrencia, en la negociación del proceso de formalización a nivel nacional hasta 2016. Posteriormente, hacia finales de la primera fase e inicios de la segunda en 2017, la Dirección General de Formalización Minera del MINEM sería la encargada de continuar con el proceso.

Estas instituciones, en el marco de su rectoría, decidieron reservarse la dirección y supervisión directa del proceso. Tal como señala Salas (comunicación personal, 13 de junio del 2019), exdirector de la DREM – Puno, frente a su consulta ante la PCM, a pesar de haber demostrado iniciativa para llevar adelante la

formalización minera desde su institución, se privilegió el trabajo cohesionado entre lo nacional y las regiones,

En algún momento yo quería interponer una acción de inconstitucionalidad para que me dieran la autonomía de no ir [en absoluto] a Lima, pero me explicaron que ellos tenían preocupación acerca de que solo Puno había avanzado y el resto no, además había problemas de corrupción y [tenían] la necesidad de controlar, fue por esta razón que yo lo dejé.

Asimismo, el control del proceso por dichas unidades permitió la rendición de cuentas con respecto a los avances conseguidos en el ámbito regional como en el nacional. Esto se dio mediante el fomento de espacios de encuentro orientados a la coordinación directa y sectorial, con encargados de las direcciones y gerencias regionales de minas del país para la discusión sobre las experiencias y los avances del proceso de formalización en el Perú.

Estas características permitieron que el diseño del proceso de formalización se realice de manera coordinada y que, consecuentemente, en la implementación del mismo se haya intentado modelarlo; de modo que sea más acorde a las características propias del caso puneño y de La Rinconada.

En segundo lugar, la coordinación interinstitucional ha permitido que las instituciones locales (como la DREM – Puno) puedan acudir y utilizar recursos de sus pares nacionales (PCM y ACAFMIRA) y que la formalización minera sea beneficiada por ellos. De este modo, estos recursos operativos (humanos y financieros) han coadyuvado a la coordinación intersectorial en el espacio local.

En la coordinación desde el Estado, se brindaron recursos operativos que dieron viabilidad e independencia a la implementación de la política. Al iniciar el proceso en 2012, la DREM – Puno era la segunda región con más personal orientado a la formalización del MINEM. Pues, desde el APOGORE, a través de los recursos presupuestarios del MINEM, se efectuó la contratación de ocho profesionales dedicados exclusivamente al proceso de formalización. Esta asesoría fue reforzada, en los años posteriores, con la presencia de asesores permanentes enviados de la PCM. Los mismos, respondían económica como funcionalmente, a sus instituciones de origen y participaron en las mesas de negociación.

Como beneficio para los mineros, el uso de conexiones de estas agencias nacionales con otras entidades como la ONG «Oro Verde» y la empresa Activos Mineros SAC, a pesar de su fracaso, fue relevante puesto que contribuyó a la

resolución de temas críticos como la comercialización del oro – por su extracción informal - y a la aplicación de estándares ambientales. A nivel internacional, con respecto a las interdicciones y remediación ambiental, se impulsaron proyectos de cooperación bilateral con Bolivia, para la descontaminación de las cuencas y afluentes del Lago Titicaca afectadas por relaves mineros (Defensoría del Pueblo, Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad 2012, p.72; Defensoría del Pueblo, 2013; MINAM, 2016, p.209).

En lo que respecta a la coordinación intersectorial, es preciso aclarar que a pesar de que su apoyo fue consistente en las mesas de negociación y concertación, este no se otorgó porque la formalización minera fuese prioridad de sus sectores. Sino más bien porque la presencia de la PCM y el MINEM, reforzó y fomentó la presencia y concertación de acuerdos intersectoriales, fungiendo el rol de intermediario y ente vinculante. De este modo, estas relaciones fueron sostenidas pues, desde el ámbito regional, se les incluyó en momentos clave, tal es el caso de la Mesa De Trabajo Permanente - Intersectorial del Centro Poblado de Rinconada, Cerro Lunar y del distrito de Ananea. En esta, tanto en su apertura como en la reunión de balance a fines del 2012, se incluyó a la mayor y más diversa cantidad de actores para mantenerlos al tanto del proceso (DREM – Puno, 2019a).

Como último punto sobre la coordinación, la identificación de un interés común asociado a la formalización aseguró la legitimidad y aceptación de sus acciones por sectores de sociedad civil, autoridades locales e instituciones como la Defensoría del Pueblo, que consideraban prioritaria la realización de acciones de remediación ambiental debido a la contaminación acuífera, de pastizales y ganado causada por la minería informal e ilegal en la cuenca del río Ramis (J. Ticona, comunicación personal, 13 de septiembre del 2018; W. Canaza, comunicación personal, 18 de noviembre del 2017).

Sacamos dos proyectos a la cuenca del río Ramis, ... de facto la asumimos como PCM. Y qué hacía Urresti: “ministro estoy con el alcalde tal del Ramis afectado, quiero que lo atienda con prioridad”. Y ya, le daban su proyecto. Nos reuníamos mensualmente y teníamos un listado de proyectos, todos los sectores sentados ahí, porque Urresti estaba en la reunión y decía “el presidente me ha dicho que esto tiene que salir” y todos los funcionarios ahí dando cuenta a los alcaldes de los proyectos [y] reuniones [realizadas] en PCM, en Puno, en PCM, en Puno ... estaban maravillados, veían que de pronto ... sus cosas estaban avanzando ... O sea, el Estado funcionaba, y eso era lo que se veía (A. Santos, comunicación personal, 17 de septiembre del 2018).

En tercer lugar, la existencia de los espacios de contención cooperativa no hubiera sido posible, tampoco, sin la alta capacidad y autonomía de algunos de sus gestores; ni sin la obtención de capacidades materiales para diseñar e implementar la política. En este sentido, la aparición de «emprendedores de política» en el espacio regional y nacional fue decisivo para la coordinación y avance del proceso de formalización en estos dos espacios.

En lo local, en 2012, tras el escándalo mediático producido por la destitución de su antecesor, César Rodríguez Aguilar fue designado por el presidente regional de Puno como Director Regional de Energía y Minas.

El uso de sus conexiones para obtener recursos humanos y financieros a favor del proceso fue resaltante; de modo que la recurrencia de las mesas de negociación durante su mandato no fue una coincidencia. Tal como afirma, para poder gestionar de modo coordinado y efectivo el proceso vio que era necesario un acercamiento directo con la PCM y el MINEM; y, si era posible, a través de ellos dotar de los recursos necesarios a la DREM - Puno para que pudiese cumplir sus funciones.

Asimismo, debido su perfil distinto al de los anteriores directores, que habían sido ligados a intereses mineros y se habían visto vueltos en escándalos mediáticos; además de su posición clara en contra de la contaminación ambiental, pudo lograr el apoyo estratégico de diferentes sectores como el de agricultura, el de los medios de comunicación (radiales y de la prensa escrita), la sociedad civil y la presidencia regional.

La movilización de dichos recursos relacionales, se asoció con la obtención de recursos operativos. Así, se logró conseguir que se incremente el presupuesto (para el sector e incremento de sueldos); así como, para infraestructura, por medio de la obtención de un local propio; recursos humanos, a través de la actualización y renovación de funcionarios de la DREM - Puno; tecnológicos, por medio de la obtención de herramientas de medición de contaminación ambiental; y logísticos con la adquisición de camionetas y recursos para viáticos.

Desde lo nacional, diversos actores entrevistados coinciden en señalar que fue Daniel Urresti, al mando de la ACAFMIRA, quien tuvo mayor impacto y marcó un hito en todo el proceso de formalización. Según Santos (comunicación personal, 17 de septiembre del 2018), este no solo privilegió la utilización de recursos relacionales sino mediáticos. De un lado, gestionó espacios de encuentro y atención inmediata entre la

población afectada por la contaminación ambiental, autoridades distritales y provinciales, y sectores y ministerios encargados de sus demandas en la sede de la PCM. De otro, aplicaba las acciones de interdicción, utilizando el eco mediático como herramienta disuasoria de estas actividades (C. Rodríguez, comunicación personal, 15 de junio del 2019).

Es preciso mencionar del mismo modo, que estos liderazgos no solo se observó desde aquellos encargados de aplicar la política sino también de fiscalizarla. En 2014, Oscar Jiménez Chura, entró a la Fiscalía de Medio Ambiente a cargo del Ministerio Público. A pesar de las trabas respecto a actos de corrupción y soborno a integrantes de su unidad, dificultad para la participación de sectores como la Policía Nacional y el Ejército, y de los pocos recursos humanos y operativos que poseía la unidad. Se logró por medio de coordinaciones con la Junta de Fiscales de Puno y la ACAFMIRA; que al 2016, Puno ostentara el segundo lugar respecto al avance en interdicciones de minería ilegal efectivas (O. Jiménez, comunicación personal, 24 de abril del 2019; Valdés, Basombrío & Vera, 2019, p.95).

De este modo, el establecimiento de liderazgos y acciones individuales ha estado presente en el proceso sobre todo porque lo ha dotado de recursos operativos y capacidad institucional, aunque su efecto haya sido de intermitente.

Es menester, señalar que los recursos financieros, humanos, logísticos no han sido conseguidos únicamente por medio de esta vía. Sino que, a lo largo de todo el proceso de Formalización Minera, como se ha expuesto en anteriores párrafos y secciones, se ha optado por conseguir recursos sin distinción de su origen, por ser considerados claves para la implementación de la política.

4.3. Eslabonamientos económicos con relevancia económica y social: «La Rinconada» como «*hybrid cluster*» y costos de intervención

Como variable estructural, el factor económico – territorial, pretende dar luz sobre la importancia de analizar el desempeño de una política en el marco de un *statu quo* de informalidad. Así, para entender cómo es que los mineros informales del Centro Poblado «La Rinconada» se han mantenido en el tiempo y espacio; y en específico, cómo es que esta actividad ha favorecido una relación de *contención cooperativa* es preciso señalar que en una actividad económica asentada

territorialmente como la minería aurífera de socavón dentro de un centro poblado como es La Rinconada, los costos de intervención del Estado en el marco del proceso de formalización fueron altos. En tanto en dicho espacio existió una baja presencia del Estado en el territorio, y una alta relevancia social y económica de la actividad en el ámbito local y regional; es decir, una articulación múltiple con otras economías relacionadas a la minería y un elevado interés social en la actividad.

De esta manera, en primer lugar, es preciso señalar que el desarrollo intensivo de economías subterráneas o ilegales en Puno no es un fenómeno nuevo. Su acelerado desarrollo en los últimos veinte años alrededor de la minería informal e ilegal, en cambio, es relativamente reciente. Desde finales del siglo XX, en la región se ha contemplado el desarrollo de economías ilegales tales como el narcotráfico, trata de personas, y predominantemente el contrabando (Vilca, 2016). Estas están conectadas económicamente con la minería y son realizadas tanto dentro como fuera del centro minero. Ello ha derivado en un relativo *status* de informalidad no sólo dentro de la región, sino dentro de estos asentamientos mineros; así como, en la generación de eslabonamientos productivos de la minería con otras economías informales e ilegales (H. Supo, comunicación personal, 14 de septiembre del 2018 y P. Vilca, contacto personal 9 de septiembre del 2018).

En este sentido, es preciso mencionar que La Rinconada puede ser entendida como un *hybrid cluster*. Pues, en ella se desarrollaron sinergias entre actores legales e ilegales que están relacionados, en este caso específico, a economías entendidas también como ilegales e informales. Que al ser realizadas dentro de su territorio han desarrollado un sistema denso de conexiones informales a través de las cuales el control económico se ha traducido en control territorial.

Algunas características que han aportado al equilibrio u orden social híbrido en el caso de La Rinconada, están asociadas al Estado y su incapacidad de poder establecer un control legal y efectivo en el territorio; y consecuentemente, a no poder garantizar el cumplimiento de las normas dentro de la sociedad.

Así pues, el desarrollo de la actividad minera se ha beneficiado, por una parte, de la baja presencia e incapacidad del Estado para hacer cumplir la ley. Esto se ha reflejado, no sólo en la debilidad para hacer llegar servicios básicos como el acceso a agua potable, saneamiento (desagüe) y electrificación a todo el centro poblado; así

como, en asegurar condiciones de vivienda digna y salubre⁹, sino también en la incapacidad de dotar con los recursos necesarios a las instituciones públicas que brindan servicios orientados a salud, educación, seguridad (Buezo de Manzanedo, 2005).

De igual modo, en el marco de una alta criminalidad relacionada a la actividad minera (comisión de delitos de homicidio, extorsión y robo, también al interior de las minas) el Estado y sus burocracias estuvieron limitadas funcionalmente para ejercer de modo eficaz el control sobre el territorio. Según lo declarado por el entrevistado 4, encargado de la Comisaría de La Rinconada, la policía no cuenta con los recursos operativos (pues, no cuentan con un local fijo, poseen carrocería antigua, desventaja numérica; además de desprotección frente al armamento militar usado por los delincuentes), ni humanos (debido a una alta rotación de efectivos, aproximadamente, cada 3 a 6 meses; y poco personal para ejercer sus funciones, entre 20 a 30 efectivos estables en la comisaría) para hacer frente a los peligros asociados a la actividad (comunicación personal, 12 de marzo del 2019). En la misma línea, su ámbito de actuación ha sido reducido territorialmente, pues solo se realizan operativos y rondas de vigilancia hasta el final de la zona urbana – comercial del Centro Poblado, también llamada «bocamina».

En segundo lugar, La Rinconada se ha caracterizado por ser un espacio territorial con un alto nivel de articulación con actividades económicas asociadas, de modo directo e indirecto, a la minería a diferentes niveles; por lo que su relevancia se basó en los beneficios económicos repartidos entre estos eslabonamientos.

Por tanto, tal como se ha señalado, la presencia de mineros informales catalizó el desarrollo de economías formales e ilegales que reforzaron su presencia en el territorio y su relevancia económica. Es así que, de un lado, estas actividades económicas se vieron relacionadas a la labor minera como la compra y venta de explosivos al menudeo, herramientas y repuestos, venta de oro y servicios para procesamiento de oro (plantas de trapiches, molinos y quimbaletes). Así como a servicios asociados como los de hostería (hoteles y casas pensiones), alimentación (restaurantes y quintas), bienes de consumo (venta de ropa y celulares), y limpieza (baños, duchas públicas y lavanderías), incluyendo servicios menos usuales como

⁹ Al entrar a La Rinconada, se encuentran grandes botaderos de basura acumulada por más de 10 años, esta imagen se repite en la zona cercana a los asentamientos mineros.

servicios de salud orientados a mineros, entre otros. Además de actividades ilegales, como la trata de personas para prostitución (en La Rinconada existen cerca de 400 establecimientos que se dedican al expendio de licor y servicios sexuales; en estos locales el consumo mínimo es de entre 100 a 300 soles y el costo la caja de cerveza es aproximadamente 120 soles) (Entrevistado 3, comunicación personal 11 de marzo del 2019). Todas estas actividades estaban situadas territorialmente en el Centro Poblado en calles dedicadas a compradores de oro, locales nocturnos o “prostibares”, zonas de venta de accesorios y explosivos, etc.

De modo indirecto, la minería informal de La Rinconada desarrolló una estrecha articulación con otros espacios territoriales a nivel regional y macrorregional. A nivel de la región, es posible mencionar que, si bien la dinamización de la economía alrededor de la minería se centró operativamente en este «emporio minero», el centro administrativo y financiero de las rentas provenientes de la actividad fue la ciudad de Juliaca (Rénique, 2016). Ello, entre otras razones, por su dinamismo comercial, ubicación estratégica y facilidad para la articulación macrorregional con Arequipa, Cuzco, Puno, y Bolivia.

Como contraparte a lo económico, esta ciudad fue relevante respecto a la cohesión interna y gestión de alianzas políticas. Pues, allí sesionaba y se encontraban las sedes centrales de las cooperativas mineras y la Corporación Minera Ananea (allí estaban domiciliados la mayor parte de sus miembros y la maquinaria utilizada); asimismo, fue el centro de coordinación para la concertación política entorno a el soporte económico minero.

En este centro económico, la economía minera se asoció sobre todo con el sector inmobiliario y de comercio. Los actores entrevistados coinciden en afirmar que los principales sectores en los que se reinvirtió el capital minero fueron el de la construcción e industria inmobiliaria (hoteles, casas y edificios comerciales); así como, el de actividades empresariales o negocios propios (relacionadas eventualmente con el contrabando). Esto fue evidente con el incremento progresivo del precio de las propiedades (con una variación de 120 a 750 dólares por metro cuadrado), la oferta y regularidad del transporte hacia Mina La Rinconada (con abundantes grifos y gasolineras en la ruta); así como con el crecimiento urbano de la ciudad de Juliaca (Choque & Mamani, 2012, p.183). Adicionalmente, es posible sostener que, en menor medida, se asoció a actividades ilegales como el narcotráfico.

Las conexiones a nivel macrorregional e internacionales, por su lado, han sido más evidentes respecto a la comercialización del oro. En la venta y transporte del mineral, las vías más recurrentes fueron Arequipa, Madre de Dios y Cuzco. Cuando las medidas tomadas por el gobierno ilegalizaron la compra y venta de oro que no tenía Declaración de Compromiso, y el precio de este bajó, en promedio, de 150 a 60 soles, se vio necesario articularse internacionalmente y transportar el oro hacia Bolivia y Chile. Claro está con la posibilidad de reingresarlo al Perú.

Estos eslabonamientos permitieron que la actividad tuviera soporte en una estructura económica definida y que se generaran dependencias con sectores que, si bien no se vieron afectados directamente por medidas dadas en el marco del proceso de Formalización Minera, apoyaron a los mineros cuando estos se movilizaron en las mencionadas ciudades. Esta última característica fue visible sobre todo en parte del sector comercial.

En la misma línea, resulta relevante mencionar que existen prácticas y relaciones que han ayudado al enraizamiento y relevancia social de esta actividad. Los mineros (también, a través de sus lazos familiares) se han relacionado, por medio de sus recursos, a prácticas culturales y actividades como el folclor, fútbol, y sobre todo, participación política (desde las dirigencias barriales hasta candidaturas regionales); que conjuntamente con los eslabonamientos económicos han brindado el soporte de una estructura social a procesos extractivos complejos.

Estas se sustentaron, también, las interacciones dadas en las propias actividades mineras que han aportado a la generación de lazos y rutinas entre de los trabajadores, así como, la cohesión de sus estructuras cooperativas. De un lado, existen prácticas e imaginarios culturales comunes relacionados a la cosmovisión andina que se han insertado en la minería artesanal. Por ejemplo, en los procesos de extracción y búsqueda de la veta, antes de comenzar las labores, se realiza el *pagacho* u ofrenda con coca, alcohol y caramelos, en los altares ofrecidos al *cucho* o espíritu de la mina ubicados dentro del socavón, en busca de protección; asimismo, se realizan ceremonias de pago a la tierra, para asegurar la abundancia del mineral (Entrevistado 3, comunicación personal, 09 de marzo del 2019 y Entrevistado 2, comunicación personal, 11 de marzo del 2019).



Figura 5. Fotografía de mineros comprando enseres para el cucho antes de entrar a la mina (Calisaya, M.S, archivo personal, 9 de marzo del 2019)

Otras creencias dan razón de porqué las mujeres no pueden entrar al trabajo dentro de las minas, pues se cree que “la mina es mujer y [es] muy celosa, por lo que si entras se esconde el oro” (I. Bustincio, comunicación personal, 13 de junio del 2019). En la misma línea, algunas creencias socialmente compartidas han ayudado también a la proliferación de actividades ilegales como la prostitución. Puesto que, según lo comentado en los círculos sociales de los mineros, si no se sostienen relaciones sexuales regulares o se consumen bebidas alcohólicas “no aflora ni se te pega el oro” (Entrevistado 1, comunicación personal, 13 de septiembre del 2019). Sobre la base de algunas de estas creencias e ideas, se han agravado problemas sociales como el alcoholismo, la violencia intrafamiliar, la proliferación de enfermedades venéreas, etc. Existen también espacios compartidos, donde los miembros de las cooperativas refuerzan sus lazos.

Es así que la cohesión dentro de la estructura asociativa y económica estuvo reforzada por lazos sociales creados en espacios compartidos diversos. Tales como actividades realizadas en su tiempo libre y actividades de ocio, como salidas eventuales a bares y prostíbulos de La Rinconada; y eventos deportivos como «Campeonato de fútbol de la Central de Cooperativas». De igual manera, se vio su participación en espacios festivos relacionados a la actividad minera como el «Día del Minero», el aniversario de las cooperativas o de la Central de Cooperativas y el Aniversario de Ananea. Así como, en espacios y actividades vinculados a la cosmovisión andina como el año nuevo andino y carnavales; además de festejos sociales y religiosos como bodas, bautizos y *rutuchis* o ceremonias de corte de cabello, realizadas en su mayoría en la ciudad de Juliaca. Uno de los eventos más importantes para los mineros de la zona es la Festividad al Patrón Santiago Apóstol de Ananea (Entrevistado 2, comunicación personal, 11 de marzo del 2019).

El elemento mediático, es transversal, pues teniendo en cuenta que Puno es la región con mayor consumo radial del país, los actores entrevistados han coincidido en señalar que esta ha sido también una arena de disputa (Concortv, 2017). Este espacio ha sido utilizado en su mayoría por actores del Estado con el propósito de conseguir apoyo de la sociedad sobre acciones de interdicción, o como plataformas de respuesta hacia las movilizaciones y demandas de los gremios mineros. Agregado a lo anterior, desde el debate propuesto por los medios, se dio énfasis a temas relacionados a las consecuencias de la minería en La Rinconada, como contaminación y actos delincuenciales.

En la misma línea, las actividades mineras de La Rinconada contaron con una alta relevancia social, puesto que un amplio sector de la población local y externa, estuvo empleada en esta actividad económica; de este modo, existieron dependencias más o menos fuertes.

En primer lugar, es importante hacer énfasis que existieron condicionantes y motivaciones que hicieron que los mineros acepten altos los niveles de esfuerzo y riesgo. Siendo un espacio con condiciones climatológicas y geográficas muy duras, la población que optó por trabajar en estos «emporios mineros» lo hizo, centralmente, por la exclusión y falta de oportunidades laborales en la región. Otras razones como la inseguridad en la producción agropecuaria fueron determinantes también (Supo, 2018 y Ortega, 2018, contacto personal 14 de septiembre).

Así, otro elemento importante a tomar en cuenta son las ventajas económicas derivadas de las formas de trabajo establecidas en La Rinconada y presentes en las dinámicas en la minería informal. En este marco, los regímenes laborales de contraprestación, fueron entendidos como modalidades de trabajo “libre” y de mayor rédito. Estos mecanismos de trabajo aluden, como se señaló anteriormente, al intercambio de un porcentaje del mineral extraído por la fuerza laboral de los mineros durante determinado lapso de tiempo en modalidades como el «cachorro», «pallaqueo», «cuñaqueo»¹⁰, y «cachito»¹¹. Esta forma de trabajo se asumía más beneficiosa, pues se pueden dar por temporadas, a tiempo parcial o completo, siendo un soporte económico adicional además de ser más «democrática».

En el trabajo dado por la modalidad de temporadas, se alterna la labor minera con el trabajo agropecuario (entre de abril a septiembre); de modo que pasada la época de siembra cuando las labores más intensas del campo han culminado, se pasa a la labor minera; de modo parcial, en la época de vacaciones en la cual se atrae a gran cantidad de jóvenes universitarios y de otras regiones en busca de trabajos a tiempo parcial; y a tiempo completo, de igual modo, con población local y migrante.

De hecho, A. Santos afirma que este sistema,

No es algo, sino totalmente más democrático. Pues, aquí todos ganan, gana la cocinera que les da alimentos, gana el señor de la tienda que provee insumos, gana el contrabandista, que provee explosivos - que es otro comunero, no alguien foráneo-. Todos ganan en este esquema. Gana el comerciante juliaqueño al que le va a comprar repuestos cada fin de mes, gana el minero que está trabajando en La Rinconada (Comunicación personal, 17 de septiembre del 2018).

Este escenario, se vio reforzado por la percepción de la población de las ventajas comparativas de la pequeña minería frente la minería a gran escala y otras actividades económicas como la agricultura, la ganadería o crianza de alpacas realizadas también en zonas cercanas y que no parecen tener un retorno económico-social inmediato visible o comparativamente ventajoso (J. Ticona, comunicación personal, 13 de septiembre del 2018).

¹⁰ Según Giraldo (2017), es el “sistema de recompensa por la labor diaria, con acceso para poder extraer mineral de un lugar autorizado por el dueño por un corto periodo de tiempo”.

¹¹ Según Giraldo (2017) es el “sistema en el que se recompensa al trabajador por cada 25 días de labor de forma continua con acceso a un sector autorizado por el minero que tenga una ley entre 35 - 150 gr/TM, por un lapso de 1 día.

Además de lo anteriormente señalado, para entender por qué es que podrían desarrollarse dependencias económicas fuertes es necesario discutir si el tipo de actividad realizada por estos mineros es identificada como minería de sobrevivencia o de aprovechamiento. En el debate entre los gremios e instituciones, no existen consensos al respecto, pero los mineros entrevistados coinciden en señalar que la minería es una actividad inestable, tanto que muchas veces no existe espacio para el gasto ni para comer, pues debe ahorrar lo máximo posible en el menor tiempo; de esta manera existe una alta rotación laboral (1 año en promedio). De otro lado, las autoridades encargadas de la supervisión, aluden a que si se analiza de manera conjunta estas actividades equiparan el nivel de la minería a mediana escala.

En todo caso, es posible inferir que por cómo están dados los eslabonamientos y las motivaciones, la actividad suele ser de mayor provecho para los actores de las instancias más altas de organización. Aun así, pervive la idea de que como en las historias contadas por otros mineros “siempre hay la posibilidad de que, en algún momento, se encuentre la veta ganadora, y esa sea la que te haga rico” (Entrevistado 1, comunicación personal, 13 de septiembre del 2018).

Así, en primer lugar, La Rinconada brindó las condiciones estratégicas y ambientales para mediar la acción y aplicación de la ley por parte del Estado. De un lado, su organización los configuró como un actor político con recursos económicos y con capacidad de movilización, que podría enfrentarse al Estado. Una vez en el proceso y tras las negociaciones, esto les valió la condición de mineros «en proceso de formalización». Una condición mucho más favorable, porque ya no eran informales, ni ilegales; y solo a estos dos se les aplicaba las interdicciones.

En segunda instancia, a nivel local, las autoridades consideraron que el costo de afección a la población iba a ser más alto que su propia capacidad de mantener una intervención, y que, eventualmente les valdría el puesto. La posición, fue entonces, centrarse en temas relacionados a la remediación ambiental e implementar estrategias de formalización laboral y capacitaciones.

Y, en tercer lugar, el temor al retroceso e influencias externas desde el ámbito nacional podría parecer, al menos, una razón adicional de porqué en el proceso de formalización no se interdictó La Rinconada a diferencia de zonas aledañas como Pampa Blanca y Chuquiminas. Según C. Rodríguez (contacto personal, 15 de junio del 2019), desde lo regional, ya se habían hecho visitas de supervisión a la zona y se

tenía listo el informe técnico para la paralización de actividades; sin embargo, por encargo de la PCM, se detuvo. Se quería asegurar su permanencia en la dirección del proceso y con un conflicto social con los cooperativistas de La Rinconada no iba a ser posible.

4.4. La contención cooperativa en el caso de «La Rinconada» en el marco del proceso de Formalización Minera hasta el 2018

El inicio del gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, en 2016, marcó la reactivación del proceso de formalización, que había comenzado a ralentizarse desde finales del 2014. En términos operativos, esto implicó la reanudación y reprogramación del proceso, que incluyó una amplitud de nuevos enfoques. Así, el proceso de Formalización Minera Integral iniciado desde el 2016, contempló cambios normativos referentes a los requisitos pedidos a los mineros para obtener la condición de formales.

Tabla 7

Requisitos del proceso de Formalización desde el 2016

Cuatro requisitos para la Formalización Minera desde el 2016
1. Aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal - IGAFOM o del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC) (cuando corresponda)
2. Acreditación de Propiedad o Autorización de Uso del Terreno Superficial, lo efectúa ante el Gobierno Regional competente, quien posteriormente realiza la verificación de lo declarado.
3. Acreditación de Titularidad, Contrato de Cesión o Contrato de Explotación respecto de la concesión minera.
4. La Dirección y/o Gerencia Regional de Energía y Minas, o quien haga sus veces, emite, de corresponder, la autorización de inicio o reinicio de actividades mineras de explotación y/o beneficio de minerales y/o título de concesión de beneficio, considerando el cumplimiento de los requisitos citados en el presente artículo.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Decreto Legislativo N° 1336

Dadas las disposiciones para el proceso de Formalización Minera Integral establecidas en el Decreto Legislativo 1336, aplicable a partir del 2016 en adelante, es posible notar que esta no solamente se centró en establecer disposiciones que facilitaran el cumplimiento de los requisitos para la formalización, sino que contempló una amplitud de temas relacionados de modo indirecto al tema extractivo.

De ahí que una vez establecidos y modificados los requisitos de la formalización minera integral con el Decreto Legislativo 1293, este proceso se desarrolló en partes que, a diferencia de la primera fase, pueden ser claramente definidas. En este sentido, de acuerdo al análisis de la emisión de la normativa emitida durante el 2016 y 2018, es preciso identificar cuatro momentos.

El primero, corresponde al establecimiento de incentivos de promoción para la formalización que, aunado a la simplificación de requisitos, fue aplicable en tanto los sujetos en proceso de formalizarse se comprometieran a presentar los requisitos exigidos en el tiempo y condiciones estipuladas. Esto, fue plasmado normativamente, en la primera mitad de julio del 2017, mediante la emisión de decretos sobre derechos de preferencia o facilidades para que el minero obtenga el título de concesión minera sobre el área dónde decida realizar sus actividades de extracción.

El segundo momento, se relaciona a la emisión de disposiciones reglamentarias sobre el tema ambiental. En específico, reflejadas en la estipulación de la normativa correspondiente al contenido, proceso de evaluación y plazos para la presentación y aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental (IGA). Orientado a la adopción de medidas tanto correctivas como preventivas respecto a los impactos ambientales negativos de la actividad minera.

Un tercer momento, no directamente aludido en las disposiciones del proceso de Formalización Minera Integral, es el que corresponde a la modificación del Decreto Supremo N°027-2012-EM, que permitía la comercialización libre de oro por parte de «cachorreros» y «pallaqueras». En concreto, con ello se inició el empadronamiento de los procesadores y comercializadores de oro mediante la creación del Registro Especial de Comercializadores y Procesadores de Oro y el Padrón de Terceras Personas Naturales y Seleccionadores Manuales de Oro. Con el objetivo de fomentar la formalización laboral, el control de “las prácticas relacionadas a la actividad minera a pequeña escala, [que] comprenden un sinnúmero de transacciones comerciales con procesadores y comercializadores”, y la aplicación de la regulación y límites trazados a la comercialización del oro.

Asimismo, un cuarto momento estuvo relacionado con la aplicación de regulaciones ampliadas y conexas a la minería, en temas sobre seguridad ciudadana, laboral y responsabilidades ambientales dispuestas en el Decreto Legislativo 1351 como en el Decreto Legislativo N°1336.

Tal como se ha visto, el desarrollo del proceso de formalización en esta segunda fase, antepuso desde el inicio la promoción de incentivos para que los mineros se insertaran o reinsertasen en el mismo. En la misma línea, es posible notar que cada fase fue reforzada por la emisión de normativa correspondiente y relacionada a norma marco general.

Es posible sostener, por tanto, que en la segunda fase hubo un alto protagonismo del nivel nacional sobre el proceso. Esto se reflejó también en el cambio de la relación de contención cooperativa entre los retadores y el Estado. Y, sobre todo, en la reducción de espacios de interrelación orientados a la negociación con el nivel regional.

De un lado, es preciso señalar, que los espacios de cooperación dados en este lapso fueron aperturados, en su mayoría, por el Estado. En este sentido, la Dirección General de Formalización Minera (DGFM) del Ministerio de Energía y Minas fue la institución encargada de dirigir esta parte del proceso. Desde su lugar, esta unidad fomentó la coordinación y cooperación con otros ministerios en temas directamente relacionados al proceso de formalización como respecto a los concernientes a su perspectiva ampliada.

Por medio de la creación de dos grupos de trabajo multisectorial, intentó asegurar la formalización laboral y recursos básicos para la población vulnerable y afectada indirectamente por las actividades mineras. El primer Grupo de Trabajo Multisectorial fue el encargado de la elaboración del Plan para el desarrollo de la población vulnerable relacionada a las actividades de pequeña minería y minería artesanal y el segundo Grupo de Trabajo Multisectorial fue el responsable de elaborar el Plan para la formalización laboral en el ámbito de la pequeña minería y minería artesanal. Estos dos tenían como objetivo mejorar la calidad de vida y generar oportunidades para el desarrollo humano sostenible por medio del acceso a servicios públicos y programas sociales y de protección social del Estado apropiados culturalmente. De la misma manera, se orientaron a mejorar las capacidades y la promoción del empleo digno para reducir la informalidad laboral. Consecuentemente, por medio de ellos, se fomentó la participación y liderazgo de sectores que antes no habían sido incluidos en el proceso anteriormente o que, en su defecto, habían tenido poca relevancia como el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), Ministerio de Cultura (MINCUL), Ministerio de Salud (MINSA) y el Ministerio de Educación (MINEDU).

En la misma línea, se dotó el proceso de funcionalidad y capacidad operativa, al derivar las funciones a las instancias correspondientes. Por ejemplo, en el tema ambiental la institución requerida para la fiscalización, fue el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).

De otro lado, es preciso mencionar, que tal como se comentó, los espacios de coordinación entre instituciones a nivel nacional se hicieron más relevantes. Esto como resultado de negociaciones realizadas con anterioridad mediante las cuales la norma fue mejorada logrando avances respecto. Lo que permitió la resolución y clarificación temas que habían sido altamente problemáticos en la primera etapa, como lo fue la disputa sobre la titularidad de las concesiones; que, a su vez, dificultaba la obtención de la autorización para el uso del terreno superficial. De ese modo, por medio de estas modificaciones, se estableció que el titular debería tener el cien por ciento de las acciones y derechos del predio para autorizar su uso.

Agregado a lo anterior cabe señalar, que la incidencia de espacios de negociación, al menos en lo respectivo a mesas de negociación no fue sostenida y se distendió, como al final de la primera fase. Sin embargo, estos espacios existieron y/o se heredaron los que habían sido aperturados en momentos anteriores. Tal como indica J. Chura (comunicación personal 24 de abril del 2019), “la instancia para negociar de modo efectivo volvió a ser Lima”.

De esta misma manera, se estableció la intención de ejercer continuidad y reforzar las medidas acordadas mediante la concertación durante la primera fase. Tal es el caso del proyecto para el fortalecimiento de la Ventanilla Única de Formalización Minera. En este caso, adicionalmente, se reconoció la rectoría de las instituciones que las originaron, dándole a la PCM la posibilidad de dirigir y coordinar con las demás entidades involucradas.

En el ámbito regional, en la mesa de diálogo programada a noviembre del 2018, se registraron avances respecto al tema ambiental. En esta se expuso el proyecto de Remediación Ambiental de la Cooperativa Metalúrgica de Plantas de Beneficio Rinconada Limitada, por parte de Corporación Minera Ananea S.A. A consecuencia de las demandas y acusaciones por contaminación ambiental vertidas hacia la corporación.

Una característica importante a resaltar aquí es que la coordinación remanente mantuvo y permitió el avance del proceso a pesar que había dejado de avanzar con la velocidad inicial. De este modo, a diferencia de la primera etapa, donde las

disposiciones fueron de inmediato cumplimiento; en este segundo momento, el trabajo e implementación de las normas presentó un desfase.

Esto fue evidente en la implementación de la normativa sobre el empadronamiento de los procesadores y comercializadores de oro. Pues, a pesar de que la norma fue dada a nivel nacional en julio del 2018, la DREM – Puno registraba un avance sustancial respecto a este tema ya en octubre del 2017. Lo cual se logró por medio de la gestión de acciones de capacitación y la aplicación del empadronamiento *in situ* en las minas La Rinconada a mineros como a las pallaqueras no asociadas de las bases de Cerro Lunar de Oro y Rinconada.

Por otra parte, las obligaciones correspondientes a las responsabilidades ambientales y de seguridad y salud en el trabajo adquiridas por el minero al momento de la suscripción del contrato de cesión o de explotación, contempladas en el Decreto Legislativo N° 1336, fueron puestas en marcha con mayor énfasis desde 2019.

De igual modo que el empadronamiento, las actividades realizadas se centraron en la orientación y capacitación sobre temas relacionados a la seguridad y salud ocupacional en minería y sus reglamentos; por ejemplo, el reglamento Seguridad y Salud N°024-2016-EM y N°023-2017-EM aprobado y modificado en 2016 y 2017, respectivamente. Así como, formación en el uso de tecnologías y regulación de la labor minera; la evaluación de las condiciones geomecánicas de las minas La Rinconada; y la guía en la implementación de las Herramientas de Seguridad en Minería como en las condiciones del propio proceso de Formalización Minera Integral; además del manejo de impactos al medio ambiente. En estas actividades participaron los mineros de Plantas de Beneficio Rinconada Limitada, la Central de Cooperativas y las cooperativas que la componen y la Corporación Minera Ananea S.A. Así pues, tal como se comentó, la DREM avocó la mayor parte de sus esfuerzos en la promoción del proceso de formalización, acciones de sensibilización, pero sobre todo en el trabajo de capacitación con los actores presentes en la cadena de valor del oro.

Aun cuando no lo parecía, según los registros de la DREM, el proceso avanzó, pero no de manera uniforme. En este sentido, es necesario tomar en cuenta que lo que podría explicar este resultado es que los espacios de negociación utilizados para mediar la acción del Estado, no fueron los más institucionalizados o en todo caso, no fueron derivados a esta vía. Esto melló e hizo innecesaria la llamada capacidad de iniciativa de para generar espacios de negociación y acuerdo. Esto es confirmado por

W. P. Quispe (comunicación personal, 10 de marzo del 2019), miembro del Comité de Formalización del Centro poblado de La Rinconada y Cerro Lunar de Oro por parte del GORE – Puno, cuando comenta que durante la gestión del proceso de formalización durante la alcaldía del 2019, el trato y manejo de conflictos fue directo e informal; de modo que se manejaban dos diferentes discursos en lo nacional y regional, que favoreció la permanencia de las actividades de minería informal.

En la misma línea, los funcionarios ligados a la DREM - Puno coinciden en señalar en que existe una percepción generalizada de corrupción y de poca voluntad política que frenó el proceso en estos los últimos años. El diálogo comentado por uno de los entrevistados es ilustrativo,

A veces, vienen a la dirección y me cuentan cosas ... Entonces, ¿Por qué no te has formalizado si faltaba poco? Él me dijo, es que quería tanto y yo no tenía ese dinero (J. Álvarez, comunicación personal 24 de abril del 2019).

El cambio de gobierno regional en 2019 podría configurarse una variante en esta última característica, según comenta un funcionario de la DREM – Puno, estuvieron enterados de la existencia de estos mecanismos de cooperación informal y de participación política indirecta; así como de la apertura de espacios de negociación por iniciativa de los mineros o «capacidad de iniciativa», pero sostienen que no han visto este último en esta segunda parte. Excede, pues, los límites temporales de nuestro lapso determinarlo.

En el mismo orden de ideas, desde el espacio económico es preciso señalar que el contexto y las condiciones no fueron los mismos que como cuando inició el proceso, pero esto no fue determinante. El precio del oro se había estabilizado y se experimentó la proliferación de la minería en la zona norte de la selva de Puno, pero aun así persistieron las dependencias económicas y sociales ya establecidas.

En este sentido, la preminencia de espacios de cooperación sobre todo a nivel nacional mantuvo el impulso y avance del proceso, así como, el mantenimiento de algunos espacios de interrelación. Empero, la utilización de vías de negociación que no convergieron mayoritariamente en espacios de negociación institucionalizados desarrolló una relación de contención de baja intensidad o sin confluencia.

Tabla 8

Factores explicativos de la relación de contención cooperativa en la primera y segunda etapa del proceso de Formalización Minera en Puno

Etapas	Factor organizativo			Factor institucional		Factor económico – territorial		Resultado	
	Nivel organizativo	Generación de Alianzas		Espacios de interrelación		Capacidad de operativa	Eslabonamientos productivos		
		Institucionales	No institucionales	Coordinación	Negociación		Relevancia territorial		Relevancia Social
ETAPA I	Alto, cohesionado y permanente	Capacidad de iniciativa	Participación política directa e indirecta	Cohesión y recursos compartidos	Negociación directa y permanente	Alta	Alta y múltiple	Alta	Contención cooperativa
ETAPA II	Alto, cohesionado y permanente	Capacidad de iniciativa inactiva	Participación política directa e indirecta	Cohesión y recursos compartidos	Negociación de baja intensidad	Alta	Alta y múltiple	Alta	Contención cooperativa de baja intensidad

Fuente: Elaboración propia

CONCLUSIONES

Tal como se ha visto, la presente investigación busca describir y complejizar el modo en el que se ha caracterizado la relación entre el Estado y la Sociedad, desde la perspectiva de retadores y agentes estatales en el caso de las actividades de minería informal en «La Rinconada». A partir de la comparación breve con uno de los casos más estudiados, como es Madre de Dios. Asimismo, se asume que La Rinconada, posee características y condiciones similares a otros casos de minería informal en el Perú que hacen relevante su análisis.

En este sentido, se postulan tres los factores que producen un tipo de relación cooperativa en el marco del proceso de formalización minera en este centro poblado.

(1) En el factor económico-territorial, importa que dicha actividad sea económica y socialmente relevante en la región. Que genere eslabonamientos productivos y dependencias con otras economías y espacios territoriales, y dinámicas de trabajo específicas; (2) en el factor organizativo, importó que los mineros de La Rinconada tuviesen una estructura cooperativa que les permitiera, mediante mecanismos de organización interna, centrarse en sus actividades económicas tanto como articular intereses y presentarlos colectivamente, así como, articular alianzas con actores dentro y fuera del Estado que respaldasen su actuación y posición en la negociación; y, (3) en el factor institucional, importa que las demandas o iniciativas de negociación sea cual sea su origen sean canalizadas por vías institucionales; de modo que se logren cambios y adecuaciones en la política, que sean respaldados y concretados por la cooperación entre instancias del Estado a nivel nacional y regional.

A partir de lo expuesto es posible inferir que el desarrollo de relaciones de *contención cooperativa* es posible, e implica la adecuación de la política a un contexto regional por medio de la generación de espacios de negociación directa y permanente en los que se trate los intereses de retadores y agentes estatales. El proceso de Formalización Minera en el caso de La Rinconada, fue uno de estos espacios. La efectividad de las relaciones de *cooperación*, en la misma línea, está determinada por la confluencia o actuación simultánea de estos espacios a nivel nacional como regional.

Asimismo, el presente estudio, tal como se señaló, se realiza en contraste a la contención indiferenciada planteada en el caso de Madre de Dios. Pues, resalta la

importancia de la actuación organizada de los retadores que han accedido a negociar utilizando, en su mayoría, la vía institucional para defender sus intereses. Esto, debido a que la contención cooperativa pretende ser una categoría general y amplia que comprende un tipo de relación de cooperación entre *retadores* (mineros informales) y el Estado; en oposición a la aplicación descontextualizada de la política. La ausencia de uno de los factores mencionados con anterioridad, específicamente, el institucional devendría en la aplicación descoordinada y poco realista del proceso de formalización. En la misma línea, la ausencia de un interlocutor altamente organizado, favorecería a que el Estado desarrollara estrategias centradas en la intervención e imposición de su fuerza en el territorio, como en Madre de Dios; en desmedro de la identificación clara de representantes mineros y sus demandas; así como, de una negociación con relativa legitimidad.

Desde las economías informales, el estudio del presente caso da cuenta de que el análisis del fenómeno de la minería ilegal debe incluir un enfoque organizacional. Pues, la presencia de intermediarios o *brokers*, o simplemente cooperativas, a través de los cuales se ha negociado la política de formalización, como lo ha demostrado el caso de Curiaca en Junín¹² o Arequipa¹³, ha sido un factor recurrente en diversos casos de asentamientos mineros en el Perú, que debe ser tomado en cuenta. Empero, este enfoque no debe darse de modo instrumental, sino que debería incluir, empíricamente, dispositivos de política pública que permita a los gestores adecuar el proceso a sus variados contextos locales; a fin de que sea efectivamente implementado. La aplicación desde arriba, será beneficiosa, en tanto, complemente y no socave este potencial.

En el mismo sentido, es posible sostener que la minería informal, se ha desarrollado en espacios donde la presencia economías ilegales como el contrabando y el narcotráfico, generaron junto con esta actividad un *statu quo* híbrido entre lo legal y lo informal. En este sentido, el equilibrio de este, no sólo depende de una de las economías sino de la estabilidad de todas en su conjunto. Asimismo, lo que resulta interesante en el caso puneño, es que debido a que las divisiones entre lo formal e ilegal han sido flexibles, se ha podido incluir en este equilibrio a economías, prácticas

¹²Delzo, Eden (2015). "La minería en las zonas marrones: Formalización de los mineros artesanales en el distrito de Curicaca".

¹³Buezo de Manzanedo (2005), alude a organizaciones de mineros en Mollehuaca, en Ocoña en Arequipa.

culturales y actores formales insertos hasta en la arena política, que han contribuido también, al desarrollo de un “sentido común” de informalidad.

Cabe resaltar que independientemente de configurar un mercado ilegal, las características de las actividades minería informal referentes a la organización minera y sistema laboral minero, no han sido del todo elementos nuevos. Sino que han replicado, legados y modelos extractivos dados desde la época colonial y en el siglo XIX, lo que implica que un análisis propio de estas actividades, no debería dejar de lado los contextos políticos y económicos en los que se han desarrollado, como una perspectiva de largo plazo.

Desde la perspectiva de las relaciones entre actores sociales y el Estado, en orden a lo sostenido por Eaton (2012) y Dargent & Amengual (2018) respecto a que es posible notar que existen fuerzas sociales como grupos informales asentados territorialmente que pueden intervenir negativamente en la aplicación de una política. Se expone la necesidad de complejizar y hacer énfasis, en el modo; es decir, en cómo los retadores resisten el proceso a través de sus recursos, el cálculo de sus beneficios respecto a la política y, sobre todo, el uso de la misma como una suerte de estrategia para resistirla. Esto independientemente de si los resultados de la política son los esperados. Tal como se ha visto en Puno, el mecanismo central para abrir estos espacios e impulsar la política han sido las huelgas.

Así, el potencial de los espacios cooperativos no debe ser descartado, sobre todo porque, en el caso tratado, se aperturaron con una premisa, compartida por los dos actores centrales, como eje articulador: la aplicación de un proceso de formalización acorde a la realidad regional. La menor relevancia de estos espacios en los últimos años, aunado al mayor endurecimiento en la aplicación de una normativa simplificada implementada desde el 2016, podría causar que se regrese a la situación inicial con la que se creó el problema: el paso de un Estado que no reguló a uno que no lo hace suficientemente cerca. Entonces, en ese escenario, la ausencia de estos espacios de cooperación tendría un efecto contraproducente al deseado al disipar la posibilidad de tener posibles puntos de acuerdo, discusión y/o negociación al confundírsele con autonomía institucional; favoreciendo medios informales de negociación.

En contraposición, el fortalecimiento del Proceso de Formalización y la obtención de una posición más ventajosa en las negociaciones pasaría porque se cubran los espacios dejados por la ausencia del Estado, dentro de los mismos Centros

Poblados donde se realiza la minería informal. Pues, esta actividad, en muchos casos, tiende a ser ni más ni menos que un medio de sobrevivencia para los que la realizan. Es decir, es necesario que se entienda a los mineros no sólo como *retadores* sino como un grupo social diverso con necesidades e intereses, que se ha insertado a la actividad debido a la necesidad de retornos económicos inmediatos, la oportunidad estacional, pocas oportunidades, bajos perfiles de empleabilidad y precariedad laboral, entre otros.

Asimismo, es necesario que se dé mayor relevancia en las negociaciones (y esta sea sostenida y no coyuntural) a actores encargados, interesados, y afectados por la actividad (Defensoría del Pueblo; Autoridad Nacional y Local del Agua; el Frente de Defensa del Río Ramis y Afluentes; la Municipalidades de Azángaro, y Crucero, San Antón y Asillo, etc.), que han aludido a la remediación ambiental como un tema que debe ser tratado a la par del proceso de formalización. Pero que no es suficiente debido al desequilibrio entre los impactos sociales, económicos, ambientales y climáticos de este tipo de minería frente al efecto de las estrategias y acciones de remediación propuestos desde un enfoque local de gestión y sostenibilidad ambiental minera. Estos mismos actores, han utilizado mecanismos abiertos para exigir sus demandas, pero su débil cohesión no ha favorecido el arribo a acuerdos, ni a la acción colectiva. De modo transversal, ninguna acción podría ser posible si es que no se dota de los recursos operativos y financieros necesarios, a cada una de las instituciones locales encargadas del proceso de formalización, pues es esto lo que en el caso expuesto les permitió actuar con relativa eficacia y autonomía.

En este marco, se hace necesaria la investigación sobre otras variantes que complejicen cómo hemos analizado la minería informal en el país. De un lado, en el caso de Puno, pues en este escenario se ha desarrollado también la minería aurífera aluvial. Y de otro, los casos de Arequipa y La Libertad, se hacen especialmente relevantes, pues se han constituido como *clusters* con alto dinamismo económico respecto a minería y economías ilegales conexas. En la misma línea, se hace necesario analizar a fondo las similitudes, diferencias e interdependencias de la minería informal con otros los mercados ilegales (uno de los más populares es el contrabando), en la región de Puno. Con el objetivo de dar luz sobre otros mecanismos de mediación de las acciones del Estado.

Desde el otro lado, se hace necesario analizar al Estado. Pues, en el marco de estas economías, se debe entender que este también puede desafiar y comportarse

como un retador bajo ciertas condiciones como la descentralización, al negociar las políticas con estrategias diversas y bajo la aparición de líderes personalistas. Asimismo, es posible, que en el proceso de volver legal o formal a informales el Estado tenga que analizar y priorizar qué enfoques se manejan - y qué tan efectivos son- y hacia qué escenario se desea llegar. En otras palabras, se ve la importancia de tener una meta fija, aliados y estabilidad en el proceso de formalización, o que se perciba así. Pues, no es sólo es importante el ¿qué hacer? sino tener una perspectiva específica -y, preferiblemente, compartida- de hacia qué. Pues, después de la formalización ¿qué pasará?

Para ello, sería importante establecer si se desea una formalización o legalización, es decir, si se quiere sólo cumplir las normas o reestructurar dinámicas. Del mismo modo, tener en cuenta que no sólo es capacidad sino enfoque. Pues, el Estado debe analizar y priorizar qué enfoques e instrumentos se han ido manejando y qué tan efectivos han sido. Pues se dieron más de dos ampliaciones en el plazo de formalización; cambios de registro y requisitos; y se privilegiaron las interdicciones sobre métodos más diversificados como el saneamiento y trazabilidad de la producción y comercialización del oro o estrategias de inteligencia y colaboración internacional contra la minería informal e ilegal, entre otras. Así, es necesario que se vea una relación positiva entre los esfuerzos de planeamiento e implementación de la política con la efectividad de enfoques, estrategias y herramientas utilizadas. Del mismo modo, un punto importante estaría relacionado a repensar y/o alejarse de la dicotomía en términos de rectoría – en la aplicación territorial de la política-. Así, se hace necesario especificar funciones y pasar del ¿quién? al ¿de qué se hace cargo cada nivel? Qué recursos utiliza y necesita (propios o conjuntos) y cómo los consigue. Esto, tomando en cuenta ¿qué se tenía antes (en términos de legados, recursos, dinámicas y aliados)?

Y finalmente, se hace necesario realizar un balance sobre los procesos de formalización minera iniciados en todo el país desde el 2012. En el que se recojan los aprendizajes y dificultades que han tenido los mineros y gestores de la política; y se analice si es que esta se ha adecuando a variaciones del fenómeno en el territorio. De modo que el proceso de formalización, que aún se encuentra vigente, no se encuentre con problemas ya conocidos; y que el Estado pueda conocer mejor su territorio y las variaciones de quienes lo retan.

BIBLIOGRAFÍA

- Alza, C. (2014). Estableciendo la agenda: emprendedores de políticas en dos casos peruanos. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 1(2), 2014, 39 -73.
- Arias, E. D. (2006). *Drugs and Democracy in Rio de Janeiro: Trafficking, Social Networks, and Public Security*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Amengual, M. & Dargent, E. (2018). The Social Determinants of enforcement integrating Politics with Limited State Capacity (En prensa).
- Aragón, J. & Guibert, G. (2016). *Metodología y diseños de investigación en Política Comparada*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Arévalo, R. & Sosa, P. (2016). ¿Autoritarismo subnacional en países unitarios? Una reflexión sobre dos casos peruanos (2006-2014). *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 3(6), 2016, 115-143.
- Augusto Meléndez, M., Dargent Bocanegra, E., & Rousseau, S. (Abril - junio de 2017). Más allá de la capacidad estatal: sociedad civil e implementación de políticas a nivel subnacional en Cusco y San Martín. *Colombia Internacional*, 99-125 .
- Auty, R.M. (1993). *Sustaining development in mineral economies: the resource curse thesis*. Londres: Routledge.
- Baraybar, K. (2015). Crimen y Oro ilegal: Impacto diferenciado del boom de los recursos naturales en Perú y Colombia. Presentado en el *VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)*. Lima.
- Bebbington, A. (2012). *Industrias extractivas: conflicto social y dinámicas institucionales en la región andina*. Lima: IEP.
- Bersch, K., S. Praça y M. Taylor. (2013). State Capacity and Bureaucratic Autonomy within National States: Mapping State Capacity in Brazil. Documento de trabajo para presentación en Princeton State Building Workshop, Oxford. Mayo 17-18.

- Buezo de Manzanedo, Luis (2005). *La minería artesanal de oro en el Perú vista desde un enfoque organizacional* (Tesis de maestría). Recuperada de Repositorio de Tesis PUCP.
- Calsina, L. (2017). *Evaluación del Proceso de Formalización Minera en la vía extraordinaria del Gobierno Regional de Puno* (Tesis de maestría). Recuperada de Repositorio de Tesis PUCP.
- Chaumeil, Jean Pierre (2014). *Liderazgo Político en Movimiento: participación política indígena en la Amazonía peruana*. Lima: IEP
- CooperAcción. (2018). *Reporte de Evolución de Concesiones Mineras. Segundo Semestre 2017* [Reporte]. Recuperado de <https://cooperaccion.org.pe/wp-content/uploads/2018/02/INFORME-DE-CONCESIONES-MINERAS-2017-3.pdf>
- Consejo Consultivo de Radio y Televisión (Concortv) (2017). Consumo Televisivo y Radial 2017 [Reporte]. Recuperado de <https://www.concortv.gob.pe/investigacion/estudios-cuantitativos/2017-estudio-sobre-consumo-televisivo-y-radial/>
- Córdova, M. (2018). *Estrategias de comunicación en la formalización de la pequeña minería y minería artesanal en el departamento de Puno*. (Tesis de maestría). Repositorio de la Escuela de Postgrado UNA - Puno.
- Dargent, E. (2013). *Estado, política y sociedad durante el boom de los commodities*. 66-75. Lima: IEP.
- Dargent, E., Feldmann, A., & Luna, J. (2017). Greater State Capacity, Lesser Stateness: Lessons from the Peruvian Commodity Boom. *Politics & Society*, 3–34.
- Dargent, E., Orihuela, J.C., Paredes, M., & Ulfe, M.E. (2016). Cycle of Abundance and Institutional Pathways. En: Dargent E., Orihuela J., Paredes M., Ulfe M. (eds) *Resource Booms and Institutional Pathways*. Latin American Political Economy. Palgrave Macmillan.
- Dargent, E., & Urteaga, M. (2016). Respuesta Estatal por presiones externas: Los determinantes del fortalecimiento estatal frente al boom del oro en el Perú (2004-2015). *Revista de Ciencia Política*, 655-677.

Defensoría del Pueblo (2013). *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* [Informe Defensorial N° 160]. Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1189413/informe-defensorial-16020200803-1197146-1lafalx.pdf>

Defensoría del Pueblo (2014). *Balance de la gestión estatal frente a la minería informal e ilegal en el Perú: 2012-2014. Supervisión a las entidades de alcance nacional y regional*. Informe Defensorial N° 167. Lima, Perú: Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo, Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad (2012). *Reporte de Conflictos Sociales N.º 104. Octubre 2012*. [Reporte]. Recuperado de <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/07/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N-104-Octu-2012.pdf>

Defensoría del Pueblo, Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad (2013). *Reporte de Conflictos Sociales N°115. Septiembre del 2013* [Reporte]. Recuperado de <https://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2013/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N-115-Septiembre-2013.pdf>

Delzo, E. (2015). *La minería en las zonas marrones: Formalización de los mineros artesanales en el distrito de Curicaca* (Tesis de maestría). Recuperada de Repositorio de Tesis PUCP.

Dewey, M., Míguez, D. & Saín, M. (2016). The strength of collusion: A conceptual framework for interpreting hybrid social orders. *Current Sociology*, 65(3), 395–410.

Dorman, J. (2007). *The Politics of Neglect. The Egyptian state in Cairo, 1974-98* (Tesis doctoral). Recuperada de Repositorio de University of London.

Durand, F. (2016). El que puede puede. Dinámicas informales e ilegales en los espacios rurales. En SEPIA, *Perú: El problema Agrario en debate SEPIA XVI* (pp. 858). Lima: SEPIA.

Eaton, K. (2012). The state of the state in Latin America: challenges, challengers, responses and deficits. *Revista de Ciencia Política*, 32 (3), 643-657.

- Espinosa, O. (2017, septiembre 09). La Rinconada, el 'dorado' helado". *El País*.
https://elpais.com/elpais/2017/09/06/planeta_futuro/1504706117_915831.html
- Ekblom, Paul (2001). *The conjunction of criminal opportunity: A framework for crime reduction toolkits*, 1-22. Recuperado de:
https://www.researchgate.net/publication/228857406_The_conjunction_of_criminal_opportunity_A_framework_for_crime_reduction_toolkits
- Feldmann, A., & Luna, J. (2012). Mapeando las interacciones entre desafiantes y agentes estatales en América Latina contemporánea, 8(4): LASA forum.
- Fukuyama, F. (2004). La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI. *Icade - Revista de la Facultad de Derecho*, 1(66).
- Geddes, B. (1994). *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Giraldo, U. (2017). *Minería informal en la cuenca alta del Ramis impactos en el paisaje y evolución del conflicto* (Tesis de maestría). Recuperada de Repositorio de Tesis PUCP.
- Haan, J., & Geen, S. (2016). Mining cooperatives in Eastern DRC The interplay between historical power relations and formal institutions. *The Extractive Industries and Society*, 1(3), 823-831.
- Holland, A. (2016). "Forbearance". *American Political Science Review*, 232-246.
- Humphreys, M., Sachs, J., Stiglitz, J., & Soros, G. (2007). What Is the Problem with Natural Resource Wealth? 1–20. En M. Humphreys, J. Sachs & J. Stiglitz (Ed.), *Escaping the Resource Curse* (pp. 1–20). Columbia University Press.
- IDEA Internacional. (2014). *Redes Ilícitas y Política en América Latina*. Estocolmo: IDEA Internacional.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2018). Directorio Nacional de Centros Poblados - Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. Disponible en:

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1541/tomo4.pdf

Johnson, J. & H.T. Reynolds (2008). *Political Science Research Methods*. Washington, D.C.: CQ Press.

Kingdom, J. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Longman.

Klemmans, E., & Van De Bunt, H. (1999). The Social Embeddedness of Organized Crime. *Transnational Organized Crime* , 19–36.

Kurtz, M. (2013). *Latin America State Building in Comparative Perspective. Social Foundations of institucuional Order*. Cambridge: Cambridge Press.

Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A Theory of Gradual Institutional Change. En J. Mahoney & K. Thelen (Eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mann, M. (2008). Infrastructural Power Revisited. *Studies in Comparative International Development*, 43(3-4),355-365.

McCarthy, D. (2011). *An Economic History of Organized Crime, a national and transnational approach*. Abingdon : Taylor and Francis Group.

Ministerio del Ambiente (MINAM). (2014). *En el camino de la Formalización Minera en el Perú*. Recuperado de <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2014/12/boletin-04-oaas.compressed.pdf>

Ministerio del Ambiente (MINAM). (2016). *La lucha por la legalidad en la actividad minera (2011-2016): Avances concretos y retos para enfrentar la problemática de la minería ilegal y lograr la formalización de los operadores mineros*. Lima: MINAM. Recuperado de <https://www.minam.gob.pe/informessectoriales/wp-content/uploads/sites/112/2016/02/12-La-lucha-por-la-legalidad-en-la-actividad-minera.pdf>

Moller, E. (2005). *El cooperativismo como proceso de cambio*. La Paz: Editorial Los Amigos del Libro.

- Nash, June. (1979). *We eat the mines and the mines eat us*. New York: Columbia University Press.
- Nina, K. (2015). *Análisis y perspectivas del proceso de formalización minera extraordinario en la región de Puno 2012 - 2017*. (Tesis de pregrado). Recuperada de Repositorio de Tesis UNA - Puno.
- Orihuela, J.C., (2014). Crossing Boundaries to Understand Change: Varieties of Developmental State Structures in Chile and Peru. En P. Drinot (Ed.), *Peru in Theory*, pp.29-74. New York: Palgrave Macmillan
- Orihuela, J. C., & Thorp, R. (s.f.). La economía política del manejo de las industrias extractivas en Bolivia, Ecuador y Perú. En A. Bebbington, *Industrias extractivas conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina*. Lima: IEP, CEPES; GPC.
- Paredes, M (2013). *Shaping State Capacities. A Comparative Historical Analysis of Mineral Dependence in the Andes, 1840s – 1920s* (Tesis de doctorado). Recuperada de Repositorio de Tesis PUCP.
- Paredes, M. (2015). *Representación política indígena. Un análisis comparativo subnacional*. Lima: IEP.
- Peña Orcaja, K. (2013). *Implementación de la política de fiscalización ambiental de la pequeña minería y minería artesanal. El caso del Gobierno Regional de Arequipa* (Tesis de maestría). Recuperada de Repositorio de Tesis PUCP.
- Portes, A., & Haller, W. (2004). *La economía informal*. Santiago: CEPAL.
- Rénique, J.L (2016). *La batalla por Puno. Conflicto agrario y nación en los Andes peruanos*. Lima: Animal de Invierno.
- Romero, K; Pachas, V. H., Zambrano G. & Yerson Guarniz. (2005). *Formalización de la Minería en Pequeña Escala en América Latina y el Caribe: Un Análisis de Experiencias en el Perú*. Lima : CooperAcción.
- Sabatier, P.A., & Jenkins-Smith, H.(1999). The advocacy coalition framework: An assessment. En P. Sabatier (ed.) , *Theories of the Policy Process*, pp. 117-116. Boulder, Colorado: Westview Press.

- Sabatier, P.A., & Weible, C.M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. En P.A Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process*, pp. 189-220. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Sachs, J. D. & A. M. Warner. (1997). Natural Resource Abundance and Economic Growth. Working paper: Center for International Development and Harvard Institute for International Development. *Journal of African Economies*, 1997, 6, 335-76.
- Slater, D., & Kim, D. (2015). Standoffish States: Nonliterate Leviathans in Southeast Asia. *TRaNS: Trans-Regional and National Studies of Southeast Asia*, 3(1), 25-44.
- Soifer, H. (2008). State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*, 43, 231-251.
- Thorp, R.; Battistelli, S.; Guichaoua, Y.; Orihuela, J. C.; Paredes, M. V. (2014). *Los desafíos de la minería y el petróleo para el desarrollo. Lecciones de África y Latinoamérica*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
- Torres, V. (2015). *Minería Ilegal e Informal en el Perú: Impacto Socioeconómico*, [Cuadernos de CooperAcción N°2, 1-57]. Recuperado de https://cooperaccion.org.pe/wpcontent/uploads/2015/10/Libro_Mineria_Illegal,%20Victor%20Torres%20Cuzcano.pdf
- Valdés, R., Basombrío, C. & Vera, D. (2019). *Minería No Formal en el Perú. Realidades, tendencias y ¿soluciones?* Lima: Capital Humano y Social S.A. y Fundación Konrad Adenauer (KAS). Recuperado de <https://www.kas.de/documents/269552/0/Mineria+No+Formal+en+el+Per%C3%BA.pdf/945ec083-8ad5-f52d-5817-fd9cec51ee04?version=1.0&t=1576608069579>
- Valencia, L. (2014a). *Madre de Dios ¿Podemos evitar una tragedia? Políticas de ordenamiento de la minería aurífera*. Lima: SPDA.
- Valencia, L. (2014b). *Políticas de pequeña minería y deforestación: el caso de Madre de Dios*. Lima: SPDA.
- Valencia, L. (2016). *Las rutas del oro ilegal. Estudios de caso de cinco países amazónicos*. Lima: SPDA.

Valencia, L., & Palao, L. (2016). Minería Informal y ruralidad: Convergencias y divergencias en los procesos de formalización en Puno y Madre de Dios. En *SEPIA, Perú: el problema agrario en debate* (pp, 201-228). Lima: SEPIA.

Von Lampe, K. (2011). The Application of the Framework of Situational Crime Prevention to 'Organized Crime. *Criminology & Criminal Justice*, 145–163.

Fuentes utilizadas para la reconstrucción de las mesas de negociación dadas entre 2012 y 2018

Andina, (07 de enero del 2012). *MEM logra acuerdos para formalizar a mineros de La Rinconada y Lunar de Oro*. Recuperado de <https://andina.pe/agencia/noticia-mem-logra-acuerdos-para-formalizar-a-mineros-de-rinconada-y-lunar-oro-394122.aspx>

Andina, (27 de agosto del 2013). *MEM plantea convenio a región Puno para agilizar formalización de mineros artesanales*. Recuperado de <https://andina.pe/agencia/noticia-mem-plantea-convenio-a-region-puno-para-agilizar-formalizacion-mineros-artesanales-472077.aspx>

Congreso de la República. (26 de abril del 2016a). Oficio múltiple N° 020-2016-MINAM/SG [Oficio]. Recuperado de [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/comisiones/2011/com2011enemin.nsf/regtodos/A0330E1B48E3CF9605257FA7005B577C/\\$FILE/765.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/comisiones/2011/com2011enemin.nsf/regtodos/A0330E1B48E3CF9605257FA7005B577C/$FILE/765.pdf)

Congreso de La República. (09 de mayo del 2016b). *Carta N°002-2016-JD-CECOMIRL-COFOMIRLO* [Carta]. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/comisiones/2011/com2011enemin.nsf/regtodos/950D7F2C1DD7214505257FAF0079F329/\\$FILE/801.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/comisiones/2011/com2011enemin.nsf/regtodos/950D7F2C1DD7214505257FAF0079F329/$FILE/801.pdf)

Dirección Regional de Energía y Minas de Puno (DREM – Puno). (2019a). *Expediente de Oficios y documentos de reuniones de Mesa de Trabajo (2011 – 2014)*. [63 Fotografías de oficios, ayuda memorias y documentos de las mesas de trabajo realizadas entre 2011 – 2014]. Dirección Regional de Energía y Minas de Puno, Ventanilla Única, Puno, Perú.

Dirección Regional de Energía y Minas de Puno (DREM – Puno). (2019b). [Pedido de información pública]. Información de concesiones mineras al 2019; registro de capacitaciones al Centro Poblado de La Rinconada 2017 – 2019; y registro de actas de las reuniones, mesas de trabajo y negociaciones por parte de la

DREM-Puno del 2012 - 2019. Base de datos de la DREM – Puno. Dirección Regional de Energía y Minas de Puno, Ventanilla Única y Área de Asesoría Jurídica, Puno, Perú.

Inforegión (02 de octubre del 2013). *Mineros levantan huelga en Puno*. Recuperado de <http://www.inforegion.pe/168637/mineros-levantan-huelga-en-puno/>

Inforegión (15 de julio del 2011). *MEM espera formalizar a 50 mil mineros artesanales con Proyecto APOGORE*. Recuperado de <http://www.inforegion.pe/108792/mem-espera-formalizar-a-50-mil-mineros-artesanales-con-proyecto-apogore/>

La República, (23 de agosto del 2013). *85% de mineros informales labora en áreas con dueños*. Recuperado de <https://larepublica.pe/archivo/733722-85-de-mineros-informales-labora-en-areas-con-duenos/>

Los Andes, (20 de octubre del 2011). *Dan ultimátum a mineros informales que laboran en minas de CECOMSA*. Recuperado de <http://www.losandes.com.pe/oweb/Regional/20111020/56934.html>

Los Andes, (06 de diciembre del 2012). *Trabajadores mineros celebran en su día laborando en los socavones*. Recuperado de <http://losandes.com.pe/oweb/Regional/20121206/67051.html>

Los Andes, (25 de septiembre del 2013). *Más de 20 mil mineros ilegales amenazan con sitiar Puno y Juliaca*. Recuperado de <http://www.losandes.com.pe/oweb/Sociedad/20130925/75067.html>

Los Andes (03 de octubre del 2013). *Mineros de La Rinconada y Lunar de Oro levantan huelga*. Recuperado de <http://losandes.com.pe/oweb/Sociedad/20131003/75265.html>

Ministerio de Energía y Minas (MINEM) (15 de diciembre del 2011). *Corporación minera ananea y cooperativas avanzan hacia la formalización: mina la rinconada*. Recuperado de <http://www.minem.gob.pe/descripcion.php?idSector=1&idTitular=4361>

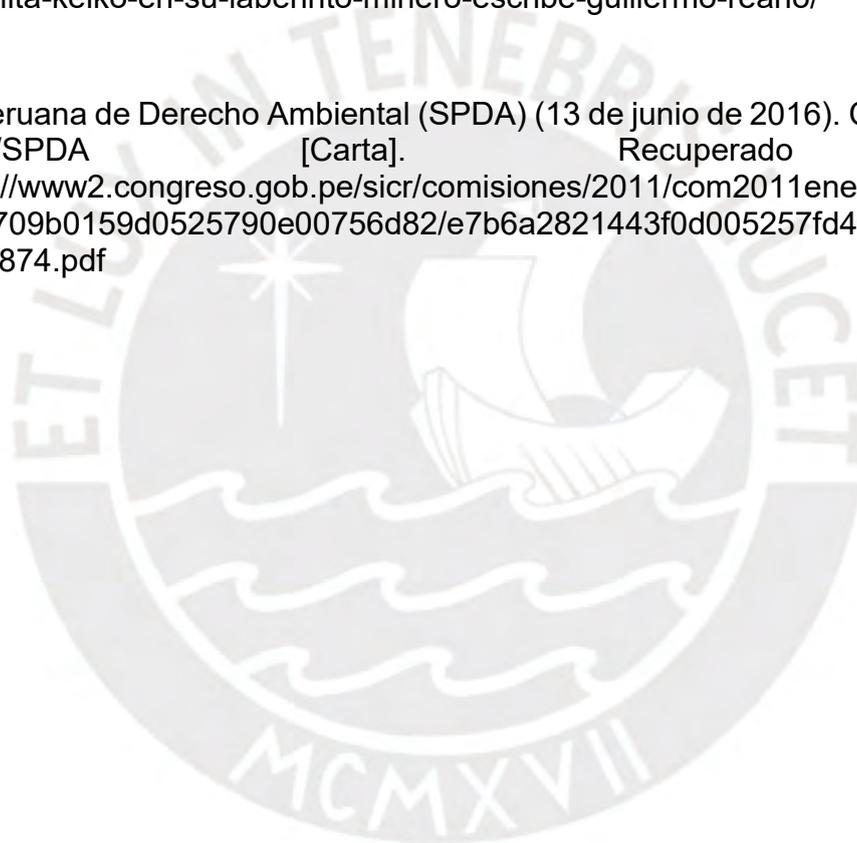
Portal Minero (29 de noviembre del 2011). *Se instaló mesa de trabajo para formalizar a 30.000 mineros de La Rinconada en Puno*. Recuperado de <http://www.portalminero.com/pages/viewpage.action?pagId=7014731>

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) (02 de octubre del 2013). *Ejecutivo convoca al diálogo a jornaleros explotados por la minería ilegal*. Recuperado de <http://www.pcm.gob.pe/2013/10/ejecutivo-convoca-al-dialogo-a-jornaleros-explotados-por-la-mineria-ilegal>

Radio Programas del Perú (RPP) (25 de septiembre del 2013). *Puno: 20 mil mineros protestarán en las ciudades de Juliaca y Puno*. Recuperado de <https://rpp.pe/peru/actualidad/puno-20-mil-mineros-protestaran-en-las-ciudades-de-juliaca-y-puno-noticia-634215>

Reaño, G. (2016, mayo 03). La candidata de la dinamita: Keiko en su laberinto minero. Recuperado de <https://www.actualidadambiental.pe/la-candidata-de-la-dinamita-keiko-en-su-laberinto-minero-escribe-guillermo-reano/>

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) (13 de junio de 2016). Carta N°051-2016/SPDA [Carta]. Recuperado de [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/comisiones/2011/com2011enemin.nsf/0d7ec6b709b0159d0525790e00756d82/e7b6a2821443f0d005257fd4006230be/\\$FILE/874.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/comisiones/2011/com2011enemin.nsf/0d7ec6b709b0159d0525790e00756d82/e7b6a2821443f0d005257fd4006230be/$FILE/874.pdf)



ANEXOS

Anexo A. Lista de entrevistados

Nombre	Cargo	Fecha
César Concepción Rodríguez Aguilar	Director Regional de Energía y Minas (DREM) 2012 - 2014	15 de junio del 2019
Isaac Bustincio	Operador minero en actividad en La Rinconada y Cerro Lunar de Oro	13 de junio del 2019
Dante Salas Ávila	Director Regional de Energía y Minas (DREM) al 2015	13 de junio del 2019
Miguel Rodríguez Huanca	Director Regional de Energía y Minas (DREM) 2016 - 2017	11 de junio del 2019
Javier Chura Luque	Ex presidente de la Central de Cooperativas Mineras Rinconada y Lunar de Oro (CECOMIRL)	27 de abril del 2019
Rolando Luque Cutipa	Director Regional de Energía y Minas (DREM) 2019	27 de abril 2019
Juan Carlos Coyla	Subdirector de Minería de la DREM - Puno 2019	26 de abril del 2019
Oscar Aníbal Jiménez Chura	Representante del Ministerio Público de la Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental - PUNO	24 de abril del 2019
Jesús Obed Álvarez Quispe	Director (e) de la Dirección Regional de Minas de Puno 2011 y 2019	24 de abril del 2019
Walter Paz Quispe Santos	Regidor y miembro del Comité de Formalización del Centro poblado de La Rinconada y Cerro Lunar de Oro del GORE	6 de marzo del 2019
Paulo César Vilca Arpasi	Exministro de Interculturalidad y especialista en conflictos socio-ambientales y temas indígenas	9 de septiembre del 2018
Jesús Edson Ortega Portugal	Gerente de Desarrollo Social del Gobierno Regional de Puno en el Gobierno Regional de Mauricio Rodríguez (2010-2014). Coordinador regional de la Oficina de Servicios Educativos Rurales (SER) en Puno	21 de septiembre del 2018
Aldo Santos	Ex Asesor de la Presidencia del Consejo de Ministros y de la Oficina del Alto Comisionado en Asuntos de Formalización de la Minería e Interdicción de la Minería Ilegal y Remediación Ambiental (ACAFMIRA)	25 de septiembre del 2018

Hugo Supo Tipula	Periodista y encargado de la sección de política en el Diario Correo - Puno y analista en la Asociación de Servicios Educativos Rurales (SER) y Noticias SER	21 de septiembre del 2018
Jacinto Ticona Huamán	Jefe Defensorial de Puno 2019	21 de septiembre del 2018
Maria Asunción Ramos Cruz	Bióloga de la Universidad Nacional del Altiplano (UNA) - Puno y ex Trabajadora de la oficina de Conflictos Sociales de la Presidencia del Consejo de Ministros	20 de septiembre del 2018
Entrevistado 1	Ingeniero mecánico y minero de La Rinconada	20 de septiembre del 2018
Entrevistado 2	Ex trabajador de contratista minera y operador minero independiente en La Rinconada	11 de marzo del 2019
Entrevistado 3	Ingeniero Geólogo de la Universidad Nacional del Altiplano (UNA) y extrabajador en La Rinconada en el Área de Seguridad y Trabajo	09 de marzo del 2019
Entrevistado 4	Encargado del puesto policial y de la Comisaría de La Rinconada	12 de marzo del 2019
Primera fase de entrevistas (2017)		
Walter Canaza Quispe	Sub director de la Unidad de Administración de Recursos Hídricos del ANA (Autoridad Nacional del Agua) - Puno y Coordinador del Autoridad Administrativa del Agua (AAA – Titicaca)	18 de noviembre del 2017
Alejandro Diez Hurtado	Profesor de Antropología de la PUCP – Dinámicas informales en Piura	10 de noviembre del 2017
Jaris Mujica Alayza	Profesor de Antropología – Especialista en Crimen	19 de octubre del 2017

Anexo B. Mesas y reuniones de negociación del proceso de Formalización minera el 2012 y 2014

Año	Fecha	Evento	¿Cooperación?	¿Quiénes estuvieron?
2011	29 de noviembre	Mesa de trabajo con el objetivo de formular una propuesta de solución para el ordenamiento de la actividad minera en la zona La Rinconada.	Contratos y estrategias para la formalización, uso de tecnologías adecuadas y gestión ambiental	Gerente general y el superintendente de Ananea, tres directores de la Central de Cooperativas Mineras y por cinco representantes de las asociaciones Lunar de oro, Cerro San Francisco y San Francisco y conducidos por un facilitador que asumirá el proyecto de Apoyo a los Gobiernos Regionales en la Formalización de la Minería Artesanal (Apogore)
2012	7 de enero	Segunda reunión de la Mesa de Trabajo para la Formalización de la Actividad Minera en la Mina La Rinconada y Lunar de Oro (Puno)	Se explicó fases de formalización y alcances de la ley de formalización por niveles o cotas. ¹⁴	Bajo la dirección del Apogore, Corporación Minera Ananea, el director de la Dirección Regional de Energía y Minas, y el representante de la Dirección Regional de Trabajo de Puno. representante de la Dirección General de Minería (DGM) del MINEM.
	19 de enero	Tercera reunión de Mesa de Trabajo	Nuevos acuerdos y negociación de los decretos salidos a inicios de ese año	Mismos actores
	17 de abril ¹⁵	Mesa de trabajo mediante Resolución Ejecutiva Regional N°124-2012-PR-GR PUNO	Conformación de la Mesa de Trabajo Permanente Multisectorial del Centro Poblado Rinconada, Cerro Lunar	Presidencia en la Gerencia Regional; 1er vicepresidente, alcalde la Municipalidad distrital de Ananea, Samuel Ramos Quispe; 2do vicepresidente, alcalde provincial de San Antonio de Putina, Uriel Lama Quispe; 1er secretario, alcalde centro Poblado Cerro Lunar; 2do secretario Jose Mamani Yucra, alcalde del Centro Poblado de Rinconada; 3er secretario; alcalde del centro poblado Trapiche.
25 y 26 de junio del 2012		Paro de 48 horas acatado por los mineros de La Rinconada en demanda de la libre comercialización del oro		
	2 de julio	Mesa de trabajo para tratar la problemática minera en la región: Venta de oro sin presentar su Declaración de Compromiso	Emisión de una norma legal que permita que las «pallaqueras» y «cachorreros» comercialicen su oro sin presentar su Declaración de Compromiso; y priorización del proceso de registro de los acopiadores.	
	11 de julio	Reunión en el Ministerio de Energía y Minas	Entrega de la relación de comercializadores y procesadores de oro inscritos en el Registro de Comercializadores de Puno - Informe sobre el proyecto de Decreto Supremo sobre formas ancestrales y consuetudinarias de trabajo - Proyecto de Ley de ampliación del plazo de presentación de la Declaración de Compromiso (60 días más) - Norma de «cachorro»; modalidades de trabajo en cuenta; sin RUC; «pallaqueras» exoneradas de Declaraciones de Compromiso (DC) - Liberar la comercialización de oro sin DC y libre acceso a insumos químicos como mercurio u cianuro; capacitación en temas normativos, tributarios, normativos; problemática tributaria; situación en áreas donde no hay concesión (prohibido en 3 años).	

¹⁴ La Corporación Minera Ananea, es la responsable de proyectar el proceso de formalización para los integrantes de las tres cooperativas mineras orientando dicho proceso con un sentido empresarial. <https://andina.pe/agencia/noticia-mem-logra-acuerdos-para-formalizar-a-mineros-de-rinconada-y-lunar-oro-394122.aspx>

¹⁵ Mesa de trabajo solicitada por la Municipalidad Distrital de Ananea, específicamente, por la alcaldía. Dicho pedido fue evaluado y resuelto por el presidente del Gobierno Regional Puno en el expediente N°2725-2012 y oficio N°56-2012-GR PUNO/ORAJ

12 de Julio - Se crea la Comisión Multisectorial Permanente con el objeto de realizar el seguimiento de las acciones del Gobierno frente a la minería ilegal y el desarrollo del proceso de formalización (DECRETO SUPREMO N° 075-2012-PCM)			
	19 de Julio	Reunión de trabajo	Se trató la Agenda de Trabajo acordada en reunión de fecha 12 de julio de 2012 en la ciudad de Lima, luego de las exposiciones, propuestas de los representantes de los sectores. Acuerdos en temas tributarios, laborales y de insumos químicos.
	16 y 18 de octubre	Reunión - Mesa de Trabajo	Se presenta la Estrategia para el diseño del Programa especial de Formalización Laboral a cargo de Juana Kuramoto, del MTPE. Con un piloto y enfocado en 4 ejes, sensibilización; protección social tratamiento de remuneraciones; capacitación infraestructura. Se presenta a los veintidós representantes de los trabajadores de cada una de las cooperativas de La Rinconada y Cerro Lunar y 21 representantes de los contratistas. El Ministerio de Trabajo presenta a Pedro Solier como el Facilitador del Formalización laboral.
	29 de octubre	Centros poblados dedicados a la minera informal (extracción de oro). Reclaman la atención de una serie de necesidades básicas al Gobierno Regional de Puno (carreteras, agua y desagüe, mejora en los servicios de educación, salud, entre otros pedidos, algunos de competencia de otras instancias – Electro Puno, OSINERGIM, OSIPTEL, Ministerio del Interior, Banco de la Nación, etc.).	
	30 de octubre	Reunión de la Mesa de Trabajo Multisectorial ¹⁶	Desarrollo armónico de la actividad minera en la Zona Norte de Puno. Se evalúa la posibilidad de que los empresarios mineros que operan en el distrito realicen un "aporte voluntario solidario" que aporte al desarrollo sostenible de esta localidad.
	16 de noviembre y 23 de noviembre	Reunión de la mesa de trabajo y Segunda la Mesa de Trabajo Multisectorial	Coordinación con convocados a la Mesa de Trabajo con el objetivo de contribuir al desarrollo sostenido y solidario n con poblaciones de la zona norte de Puno.
	6 de diciembre	Mesa de trabajo sobre derechos laborales de los mineros	Sí, el Decreto Supremo 030-89-TR, declara el 5 de diciembre el «día del trabajador minero», con esta norma, se reconoce la noble labor de los trabajadores minero metalúrgico en el país
	17 de diciembre	Reunión sobre la mesa de trabajo permanente - intersectorial a nivel local	Informes de avances Mesa de Trabajo Permanente Multisectorial del Centro Poblado de Rinconada, Cerro Lunar y del distrito de Ananea, Provincia San Antonio de Putina - Informes sobre avances sectoriales a cargo de los directores y gerentes regionales; además de formalización del transporte - Dirección Regional de Transportes.
2013	El 05 de febrero del 2013.- se aprueba el Decreto Supremo N° 003-2013-EM, en la que establecen precisiones para la formalización minera a nivel nacional, cuyo objeto son las condiciones para que se mantenga vigente el sujeto a formalizarse.		
27 de agosto	(MEM) suscribe un convenio con el gobierno regional de Puno para acelerar el proceso de formalización de la minería informal en la región altiplánica.		
El 23 de agosto	Se aprueba el Decreto Supremo N° 032-2013-EM, que fortalece el proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal al amparo de lo dispuesto por el Decreto Legislativo N° 1105. Los mineros que se encuentren en el Registro Nacional de Declaración de Compromisos y cuenten con títulos de concesión minera, etc. podrán acreditarse como formales hasta el 19 de abril del 2014.		
	29 de agosto	Mesa técnica para debatir los vacíos legales de los ocho decretos legislativos hasta el 19 de abril de 2014	Se acuerda empezar el proceso de formalización hasta el 2016 y trabajo conjunto con la SUNAT.
30 de septiembre y el 04 de octubre	Los mineros organizados en el Consejo Nacional de Minería del Perú, realizaron un paro en la Región Puno. El plazo para la formalización (2014) y medidas de la formalización no se ajustan a la realidad y rechazan la interdicción.		

¹⁶ Dada por el paro y conflicto generado en el que la población reclamaba la atención de una serie de necesidades básicas al Gobierno Regional de Puno (carreteras, agua y desagüe, mejora en los servicios de educación, salud, entre otros pedidos, algunos de competencia de otras instancias). "Defensoría Del Pueblo - Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad - Reporte de Conflictos Sociales N° 104 - octubre 2012 - Reporte web: www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales".

	1 de octubre	Mesa técnica ¹⁷ para establecer un cronograma para tratar los problemas correspondientes a cada zona donde se desarrolla actividades de pequeña y minería artesanal y no ilegal.	Se acordó reabrir la Mesa Técnica de Formalización Laboral, fijar como tema en la primera reunión de la mesa técnica siguiente la comercialización de oro, es la implementación de la Ventanilla Única.	Efectuada en la sede de la PCM y ACAFMIRA, con Daniel Urresti Elera; el viceministro de Minas, Guillermo Shinno Huamani y el director general de Formalización Minera, José Manuel Pando. El titular de la Federación Regional de Pequeños Productores Mineros y Productores Mineros Artesanales (Ferpemina-Puno), Fredy Mamani Quilla; y el presidente de la Central de Cooperativas Mineras de Rinconada y Lunar de Oro, Mario Ayamamani Quispe.
	23 de octubre del 2013, 11 de diciembre y 18 de diciembre	Reunión de formalización en La Rinconada: II Reunión con los molineros en el Centro Poblado La Rinconada Supervisión actividad de molienda de material minero en Cerro Lunar, y La Rinconada)	El DREM presenta los requisitos para la formalización: autorización de operaciones por la Municipalidad Distrital. Documentos ambientales y Nómina de molineros.	Con los molineros del centro poblado La Rinconada, autoridades locales entre las cuales está el regidor Sr. Mateo Serpa, el responsable de Saneamiento Ambiental de la Microred Ananea, subgerente de Desarrollo Económico y Medio Ambiente; y asociaciones de molineros.
2014	27 de marzo	Acta de acuerdos entre los mineros de Puno y el Gobierno	Los pequeños mineros y mineros artesanales en proceso de formalización de Puno reafirman su compromiso de realizar sus actividades de manera legal, se consolida y atiende de manera integral en una etapa de saneamiento.	Representantes de las organizaciones de pequeños mineros en proceso de formalización de la región Puno se reunieron el Presidente del Consejo de Ministros, señor René Cornejo Díaz, el Viceministro de Minas del Ministerio de Energía y Minas, señor Guillermo Shinno Huamani, el Viceministro de Gestión Ambiental del Ministerio del Ambiente, señor Mariano Castro Sánchez-Moreno, el Viceministro de Patrimonio Cultural e Industrias Culturales, señor Luis Jaime Castillo Butters, el Alto Comisionado en Asuntos de Formalización, Interdicción, de la minería ilegal y Remediación Ambiental, señor Daniel Urresti Elera

Fuente: Elaboración propia. Datos de la Dirección Regional de Energía y Minas (DREM – Puno, 2019a, 2019b).

¹⁷ Dada a causa de un paro de 48 horas en las ciudades de Juliaca y Puno, los mineros informales de La Rinconada y Lunar de Oro se firmó acuerdo el 1 de octubre, después de dialogar con el jefe del Gabinete Ministerial, Juan Jiménez Mayor.

**Anexo C. Participantes en las mesas y reuniones de negociación del proceso de
Formalización minera el 2012**

Temas de discusión, fechas y lugares de realización de las reuniones y mesas de negociación del 2012							
Instituciones involucradas	Discusión sobre la Libre comercialización de oro		Discusión sobre temas tributarios, laborales y ambientales		Discusión sobre la formalización laboral y el aporte de la minería a la región		Mesa Multisectorial de Balance
	2 julio	11 julio	19 julio	16 y 18 de octubre	29 de octubre, 16 y 23 de noviembre	30 octubre, 6 y 14 de diciembre	17 de diciembre
	Puno - Juliaca	Lima - MINEM	Puno - Juliaca CPUR	Puno- Juliaca y La Rinconada	Auditorio del GORE - Puno	Auditorio del GORE - Puno	DREM - PUNO
PCM	X Oficina de Gestión de Conflictos Sociales	X Oficina de Gestión de Conflictos Sociales					
Otros de la política		X Congresista Francisco Ccama Layme		X OIT			X Congresista Francisco Ccama Layme
MINEM	X (Representante de la Oficina de Gestión Social):	X Viceministro de Minas y asesores	X	X			
GORE - PUNO	X				X Alcalde la Municipal Distrital de Ananea	X Consejero Regional de la Provincia de San Antonio de Putina	X
DREM	X Director del DREM - Cesar Rodríguez Aguilar y Roxana Vargas	X	X	X	X	X	X
Otras direcciones regionales		SUNAT	MINTRA/MTPE, SUNAT	MTPE		Gerencias de Educación, Salud y MINTRA/MTPE	Gerencia y direcciones regionales de Agricultura, Educación, Transporte, Salud, Vivienda, Trabajo, Defensa Civil, etc.

Cooperativas mineras	Presidente la Central y Cooperativas mineras de La Rinconada y Cerro Lunar	Presidente de la Central de Cooperativas mineras de La Rinconada y Cerro Lunar	Mineros de los centros poblados de La Rinconada y Cerro Lunar del distrito de Ananea,	Veintiún representantes de los trabajadores de cada una de las cooperativas de La Rinconada y Cerro Lunar y 21 representantes de los contratistas.	Presidente de la Central de Cooperativas Mineras de La Rinconada y Cerro Lunar, de la la Central de Cooperativas Minero Metalúrgicas de Puno - CECOMIP LTDA; de la Cooperativa Minera Cruzpata Chuquiminas productores Mineros de Distrito de Ananea	Presidente de la Central y representantes de las cooperativas mineras de La Rinconada y Cerro Lunar	Presidente de la Central y representantes de las Cooperativas Mineras de La Rinconada y Cerro Lunar
Otros actores relacionados a la cadena de valor	Cachorreros, pallaqueras y contratistas de La Rinconada y Cerro Lunar	Contratistas de la Corporación Minera Ananea S.A; cachorreros y pallaqueras de La Rinconada y Cerro Lunar; Ayapata.	Cachorreros, pallaqueras, molineros y contratistas de La Rinconada y Cerro Lunar	Contratistas y cachorreros		Cachorreros, pallaqueras, molineros y contratistas de La Rinconada y Cerro Lunar; presidente de la Cooperativa Minera Cruzpata Chaquiminas	Cachorreros, pallaqueras, molineros y contratistas de La Rinconada y Cerro Lunar; además de la Central de Barrios, etc.

Fuente: Elaboración propia. Datos de la Dirección Regional de Energía y Minas (DREM – Puno, 2019a, 2019b).

**Anexo D. Participantes en las mesas y reuniones de negociación del proceso de
Formalización minera el 2013**

Temas de discusión, fechas y lugares de realización de las reuniones y mesas de negociación del 2013						
Instituciones involucradas	29 de agosto	1 septiembre	1 octubre	29 octubre	Desde el 18 de diciembre	
	Puno	Puno	Lima	La Rinconada	La Rinconada	
PCM			X ACAFMIRA: Daniel Urresti Elera			
MEM	X	X	X Viceministro de Minas, Guillermo Shinno Huamaní y el director general de Formalización Minera, José Manuel Pando			
GOREPUNO	X			X Municipalidad Distrital de Ananea Responsable de Saneamiento Ambiental de la Micro Red Ananea, Subgerente de Desarrollo Económico y Medio Ambiente; y asociaciones de Molineros	X Municipalidad Distrital de Ananea; teniente alcalde, gerentes del medio ambiente, regidores, etc.	X Municipalidad Distrital de Ananea; teniente alcalde, gerentes del medio ambiente, etc.
DREM	X	X			X Unidad de Evaluación y fiscalización ambiental	X
Otras direcciones regionales	Autoridad Regional del Medio Ambiente (ARMA),	Comisionada por la Paz, Gobernación Regional, Defensoría del Pueblo.				
Cooperativas mineras	Presidente de la Central y representantes de las Cooperativas Mineras de La Rinconada y Cerro Lunar	Presidente de la Central y representantes de las Cooperativas Mineras de La Rinconada y Cerro Lunar	Presidente de la Central y representantes de las Cooperativas Mineras de La Rinconada y Cerro Lunar			
Otras organizaciones		Mineros Informales de las provincias de San Antonio de Putina, Sandía y Carabaya	(Ferpemina-Puno) y la Central de Cooperativas Mineras de Rinconada y Lunar de Oro	Presidente de la Asociación de Molineros de La Rinconada	Presidente de la Asociación de Molineros de La Rinconada	Presidente de la Asociación de Molineros de la Rinconada

Fuente: Elaboración propia. Datos de la Dirección Regional de Energía y Minas (DREM – Puno, 2019a, 2019b).

**Anexo E. Participantes en las mesas y reuniones de negociación del proceso de
Formalización minera entre el 2014 y 2016**

Temas de discusión, fechas y lugares de realización de las reuniones y mesas de negociación del 2014 al 2016				
Instituciones involucradas	Fechas			
	2014 27 de marzo	2015 Agosto	2016	2016 Julio
	Puno	Lima y Puno	Puno - DREM	Lima
PCM	X Presidente del Consejo de Ministros, señor René Cornejo Díaz, viceministro, Guillermo Shinno Huamani ACAFMIRA – Urresti	X		X
Otros de la política	X Viceministro de Gestión Ambiental del Ministerio del Ambiente, -Moreno, el Viceministro de Patrimonio Cultural e Industrias Culturales	X MINAGRI, MINAM, MVCS, MINEM// Fiscalía Especializada en Materia Ambiental del Ministerio Público, la PNP, la FAP y el MININTER.		Congreso Comisión de Energía y Minas; SPDA
MINEM		X		X
GORE-PUNO				
DREM			X Dirección Regional de Energía y Minas, El ingeniero Miguel Rodríguez Huanca: Director Regional de Energía y Minas, Ing. Silverio F. Condori Chino; Director de Medio Ambiente, Ing. Ángel Naira Arivilca; Director de Minería	
Otras direcciones regionales				
Cooperativas Mineras	Presidente de la Central de Cooperativas Mineras de La Rinconada y Cerro Lunar Y representantes de las organizaciones de pequeños mineros en proceso de formalización de la región		Cooperativas mineras de la Rinconada: Cooperativa Minera San Francisco de Rinconada, Cooperativa minera Cerro Lunar de Oro, Cooperativa Minera Cerro San Francisco	Presidente de la Central de Cooperativas Mineras de La Rinconada y Cerro Lunar

Fuente: Elaboración propia. Datos de la Dirección Regional de Energía y Minas (DREM – Puno, 2019a, 2019b.