

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Todos quieren minería: cooperación y competencia en Orcopampa

Tesis para obtener por el Título de Licenciado en Ciencias Políticas y Gobierno  
que presenta:

Manuel José Ayulo Elejalde

Asesor: Martín Tanaka

Enero 2012



*Para los compañeros de Orcopampa, tanto de la empresa como de la comunidad:  
con ellos aprendí.*

## ÍNDICE

Introducción.....	4
Capítulo I: ¿Por qué Orcopampa?.....	10
Capítulo II: Marco Teórico.....	27
Capítulo III: Análisis de Casos.....	48
Conclusiones.....	67
Reflexiones Finales.....	70
Bibliografía.....	74

## INTRODUCCIÓN

La década pasada será recordada por el crecimiento sin precedentes del PBI Nacional. Este crecimiento ha sido impulsado, en gran medida, por la inversión privada dirigida a actividades de exploración y explotación de minerales. Estas actividades económicas se han desarrollado en zonas alejadas del país donde, históricamente, el Estado ha tenido una presencia mínima y la población rural se ha organizado, casi por su cuenta, en comunidades nativas o campesinas.

El resultado del crecimiento económico en el contexto descrito ha sido el lamentable aumento de los conflictos sociales y los cuestionamientos al modelo de desarrollo. Muchos políticos, burócratas, comuneros y empresarios han declarado en los medios, desde su posición relativa, las causas que estarían detrás de los conflictos. Desde el Estado, el caso emblemático es la tesis del «Perro del hortelano» esbozada por el expresidente de la República, Alan García Pérez, en clara alusión a los líderes sociales que se oponen a los proyectos de inversión que no les benefician directamente. Desde la sociedad, los líderes sociales han esbozado tesis ambientales o culturales para oponerse a los proyectos y, desde la empresa privada, cuando llega el momento de

analizar las causas por las que los proyectos no prosperan, siempre se llega a la conclusión de que no se comunicaron de manera adecuada ni el proyecto, ni sus beneficios ni su impacto ambiental. Entonces, ¿a quién le creemos?

Fuera de los actores directamente involucrados en los conflictos sociales, encontramos que hay otras instituciones que, durante esta década, han centrado sus esfuerzos en identificar, analizar, comprender y proponer alternativas para hacer frente a los retos de un escenario nacional con altos índices de conflictividad social. La institución estatal más representativa de ello es la Defensoría del Pueblo, ya que ha liderado los esfuerzos para la prevención de conflictos sociales y la gobernabilidad nacional. No obstante, aparte de participar como mediadora en conflictos puntuales, la Defensoría del Pueblo ha limitado su rol a la presentación de informes mensuales que identifican tipologías y variables de conflicto como ubicación, actores involucrados, entre otros datos relevantes. Aunque esto es de un valor importante para el estudio macro de los conflictos sociales, los reportes mensuales de la Defensoría del Pueblo terminan siendo poco útiles para entender las dinámicas sociales que se encuentran detrás de los conflictos.

Por el lado de la academia, el ascenso de la conflictividad social a nivel nacional generó que, en esta década, se desate un verdadero *boom* de maestrías, diplomados y cursos especializados para el manejo de conflictos sociales. Aquí, el análisis ha ido por dos direcciones: primero, por la identificación de las etapas del conflicto utilizando una curva con forma de

campana ysegundo, por la introducción del concepto de Responsabilidad Social Empresarial (RSE). Si bien es cierto que ambos enfoques son de gran utilidad, poco hacen para entender las causas que están detrás de la conflictividad en industrias extractivas. El enfoque de las etapas es bueno para identificar los momentos del conflicto social y las técnicas para un adecuado manejo. El enfoque de la responsabilidad empresarial es útil para comprender la nueva demanda de los mercados por empresas socialmente responsables. Sin embargo, ambos continúan siendo muy limitados para comprender el surgimiento de los conflictos sociales, ya que el primero cumple una función descriptiva de los conflictos sociales y el segundo limita su análisis a resaltar el concepto del triángulo virtuoso, donde Empresa, el Estado, y las Comunidades Campesinas trabajan conjunta y cooperativamente por un bien común.

Debido a la necesidad de entender con mayor profundidad y rigurosidad científica las causas que están detrás de la formación de los conflictos sociales, esta tesis está dirigida a entender la dinámica social que existe entre la empresa privada, el Estado y las comunidades campesinas en un contexto donde se realizan actividades extractivas de minerales. Este trabajo tiene por finalidad enfocar la relación diaria, monótona y rutinaria que rige la relación entre los tres actores.

La literatura de la academia peruana está caracterizada por un profundo sesgo al momento de abordar el tema del relacionamiento entre Estado, empresa privada y comunidades campesinas. Este sesgo es el resultado de

enfocar la relación entre los tres actores exclusivamente en momentos de tensión y conflicto social. Por ejemplo, dos de los trabajos más importantes sobre estos temas publicados por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP)<sup>12</sup> son sobre conflicto socio ambiental entre población local y empresas mineras, más no son sobre el relacionamiento entre actores, entendiendo por ello el comportamiento común, cotidiano y normal entre ellos. De igual manera, la Defensoría del Pueblo, que tiene entre sus objetivos institucionales contribuir a la solución pacífica de los conflictos sociales, se limita al estudio del conflicto social sin profundizar lo suficiente en la relación diaria entre los actores<sup>3</sup>, ya que la Defensoría recién ingresa a analizar la relación cuando esta se encuentra en un estado de conflictividad latente o activo<sup>4</sup>. Al utilizar un enfoque exclusivamente dirigido al conflicto, la Defensoría deja de observar la relación no conflictiva entre los actores. Por poner un paralelo, es como si un estudiante de medicina estudiara sólo cuerpos enfermos sin tener un claro conocimiento del comportamiento de un cuerpo en un estado de normalidad. En este trabajo, postulo la importancia de entender la relación diaria, no necesariamente conflictiva, entre los tres actores, para así complementar nuestra visión del relacionamiento entre ellos que, hasta el momento, ha sido tratada desde un enfoque insuficiente, sesgado por la conflictividad.

---

<sup>1</sup> Sobre el caso de las movilizaciones contra la Minera Yanacocha en defensa del cerro Quilish, ver: Meléndez 2009: «Movilización sin Movimiento, el caso de Yanacocha». En: *Entre el Crecimiento Económico y la Insatisfacción Social*. IEP.

<sup>2</sup> Ver: de Echave, Diez, Huber, Revesz, Lanata y Tanaka en *Minería y Conflicto Social* (2010) IEP. Los autores construyen una interesante matriz para identificar los conflictos socio-ambientales en base al análisis de 6 casos de conflictos mineros sumamente mediáticos.

<sup>3</sup> Ver la página web de la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo: <http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales.php>.

<sup>4</sup> La Defensoría del Pueblo identifica tres estados de los conflictos: latentes, activos y resueltos. La Defensoría inicia su intervención cuando los conflictos se encuentran en los dos primeros estados.

Postulo que es imprescindible que definamos el conflicto social como una anomalía o fenómeno en la relación entre los actores y dejemos de percibirlo como el motor principal de la interacción. La academia peruana ha pasado por alto esta cuestión debido a que los análisis son puntuales para los casos de mayor impacto mediático. Además, por tratarse de una relación rutinaria, estable y de sutil perfil, un estudio de campo de pocas semanas no permite recoger la información necesaria para enfocar la luz sobre los detalles. Se necesita una visión desde adentro y prolongada para ello. Hasta el momento, la relación rutinaria ha pasado desapercibida en contraste con los mediáticos conflictos sociales en el rubro extractivo.

Este trabajo también tiene la virtud de poner al Estado en el centro de la relación entre empresa privada y comunidades campesinas. El Estado es tratado como un actor relevante para entender el relacionamiento y la dinámica social entre ambas. Otro texto influyente de la academia peruana que se interesa por este tema es el del antropólogo Guillermo Salas Carreño<sup>5</sup>, quien concentra su atención en la relación entre el proyecto minero Antamina y las familias pastoras aledañas al proyecto. Sin embargo, su enfoque coloca al Estado como un actor tangencial en el relacionamiento entre ambos ya que limita su rol a situaciones especificadas por la legislación vigente. En este trabajo, se desea explicar la lógica de relacionamiento que existe entre la

---

<sup>5</sup> Salas Carreño, Guillermo. «Dinámica Social y Minería. Familias pastoras de puna y la presencia del proyecto Antamina» (1997-2002). Lima: IEP, 2008. (Minería y sociedad, 4).



empresa privada extractiva, las comunidades campesinas y el Estado, sin dejar de lado el papel macro que este último cumple.



## CAPITULO I: ¿POR QUÉ ORCOPAMPA?

El distrito de Orcopampa, provincia de Castilla, Región Arequipa, es un caso muy interesante: ilustra algunos aspectos y algunas consecuencias de los cambios sociales y políticos de los últimos 40 años, y cómo han devenido en una nueva forma de relacionamiento entre Estado, empresa minera y comunidades campesinas. En ese sentido, nos permite analizar, a grandes rasgos, los diferentes tipos de relación que ha habido entre los actores de nuestro interés hasta la actualidad, constatando que se trata de una relación que ha sufrido varios cambios durante los últimos años. Analizando estas dinámicas de relacionamiento desde el pasado hacia el presente, podremos entender, con mayor precisión, el objeto de nuestro interés.

La actividad minera se inició en el año 1967, con la inauguración de la planta de procesamiento de mineral con capacidad para 135 TCSD. En ese entonces, Orcopampa era un pueblo de pastores de menos de 500 habitantes ubicado a 3,800 msnm., cuya principal actividad era la crianza de auquénidos alto andinos y, de manera secundaria, la agricultura de autoconsumo a base de tubérculos, legumbres y cereales alto andinos. Además, se practicaba el truque

de artesanías simples y animales con los distritos de las zonas altas y bajas de la provincia de Castilla y de las zonas altas del departamento de Cusco<sup>6</sup>.

Entre los años 1950-1980, la Municipalidad Distrital de Orcopampa fue dirigida por alcaldes identificados con las familias terratenientes de la zona: los Portocarrero, los Rojas y los Ninasivinchas<sup>7</sup>. Durante ese periodo, gobernaron, en varias ocasiones, los Alcaldes Eduardo Salgado Quispe (1955-1957, 1964-1972), Alejandro Portocarrero (1953-1954) y Víctor Sánchez Portocarrero (1964, 1973-1976) —identificados con la familia Portocarrero— e Hilario Rojas (1949, 1952-1953) —identificado con la familia Rojas. (MDO: 2011). Con una población campesina indígena pequeña y desarticulada, el poder del Gobierno Municipal en manos de los terratenientes locales y la actividad minera que se realizaba de manera aislada bajo una lógica de enclave, nos topamos con una estructura social calificada como el «triángulo sin base», donde el vértice superior, representado por una élite mestiza, controlaba a una población mayoritaria pero marginal, desarticulada y sin movilidad social (Cotler: 1994)<sup>8</sup>.

Este esquema de dominación tradicional inició un proceso de transformación a partir de los cambios sociales y políticos de la década de los ochenta. En 1982, se inició la explotación de la mina La Calera, cuya riqueza y

---

<sup>6</sup> Entrevistas en campo a comuneros antiguos del distrito de Orcopampa

<sup>7</sup> Fuente: Municipalidad Distrital de Orcopampa y entrevistas en campo a comuneros antiguos del distrito de Orcopampa.

<sup>8</sup> «El triángulo sin base» es un concepto acuñado en las ciencias sociales peruanas para explicar el orden tradicional de dominación terrateniente. La élite se encuentra en el punto superior y la gran población indígena representa los vértices inferiores. Como esos vértices no están conectados, es sugerente la imagen del triángulo sin base. Ver: Cotler, Julio «La mecánica de dominación interna y del cambio social» En: *Política y sociedad en el Perú. Cambios y continuidades*. Lima, IEP.

producción fue muy superior en comparación con las de las minas explotadas con anterioridad. Por ejemplo, en el periodo previo a la explotación de la mina La Calera que abarca los años 1967 y 1981, la producción anual promedio en Orcopampa fue de 77930.27 TCS (setenta y siete mil novecientos treinta con 27/100 toneladas cortas secas). Durante la explotación de la mina La Calera entre los años 1982 y 2001, la producción anual promedio fue de 273,005.7 (doscientos setenta y tres mil cinco con 7/100 toneladas cortas secas). Comparando las dos etapas temporales, la producción anual promedio en Orcopampa se multiplicó hasta 3 veces y medio gracias a la explotación de la mina La Calera (Benavides: 2011)<sup>9</sup>.

El colosal aumento de la producción minera, y el subsecuente aumento de la oferta laboral y de servicios fueron los incentivos que promovieron un intensivo proceso de migración hacia el distrito de Orcopampa. Desde fines de la década de los ochenta y durante toda la década de los noventa, trabajadores mineros de distintos puntos del Perú migraron con sus familias y se instalaron en el emergente centro poblado. La migración inició un cambio estructural en Orcopampa. El pequeño pueblo empezó a crecer y urbanizarse. La población que había sido mayoritariamente campesina se transformó por las migraciones: poco a poco, la principal actividad económica cambió de la crianza de auquénidos alto andinos hacia el trabajo en minería, sus servicios y su comercio. Nuevas personas provenientes de Cusco, Puno, Arequipa y del

---

<sup>8</sup> Para obtener mayor información sobre la historia de la actividad minera y su impacto en el distrito de Orcopampa, así como la visión y los proyectos futuros en la zona, ver la presentación del Ing. Raúl Benavides Ganoza en: <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Proyeccion-Institucional/Encuentros-Regionales/2007/Arequipa/EER-Arequipa-Benavides.pdf>

centro del Perú empezaron a establecerse en el centro poblado del distrito. Con el tiempo, los migrantes empezaron a demandar mayores servicios y recursos del Estado. La población exigió que la urbanización de Orcopampa se realizara mediante la constitución de bienes públicos básicos como agua, luz, lotización y reconocimiento legal de terrenos, entre otros asuntos. De la mano con ello, nuevas demandas por seguridad, salud y educación se priorizaron en la agenda social de los pobladores. De manera general, se trató de un proceso similar al ocurrido durante la urbanización de los barrios populares en Lima<sup>10</sup>.

Por otro lado, el proceso democratizador de fines de los años setenta permitió que, sobre los vínculos patrón-cliente propios de la sociedad tradicional (el triángulo sin base), se superpusieran vínculos de lógica partidaria con el Estado mediante la intermediación de partidos políticos nacionales. La década dorada de la intermediación partidaria en el Perú llegó con la transición militar y las elecciones de 1980. Ahí fue donde florecieron los partidos políticos nacionales: Acción Popular (AP), el Partido Aprista Peruano (PAP) y la unión de partidos de izquierda: la Izquierda Unida (IU).

Durante estos años, la Municipalidad Distrital de Orcopampa, que tradicionalmente mantuvo fuertes vínculos con las familias terratenientes, no fue ajena al proceso democratizador nacional y pasó a ser dirigida por alcaldes de canteras partidarias, lo cual fue cambiando la intermediación patrón-cliente

---

<sup>10</sup> Ver: De Gregori, Blondet y Lynch (1986). Para el caso de El Agustino con un enfoque especial en la participación y movilización social, ver: Tanaka (1999).

por la intermediación partidaria. Fueron alcaldes durante esta década: Luciano Llacho Sisa (1981-1983) y Esteban Yana (1983-1986) por Acción Popular, Eduardo Salgado Quispe (1987-1989) por el Partido Aprista Peruano<sup>11</sup>, y Julián Sana Yancapallo (1990-1992) por la Izquierda Unida<sup>12</sup>. La intermediación partidaria se caracterizó porque las demandas laborales, la prestación de servicios y los bienes fueron articulados mediante un vínculo partidista con el Estado, que, si bien reprodujo ciertos esquemas de dominación tradicional, mantuvo un discurso de representación, y utilizó esquemas más recíprocos y menos jerárquicos que los correspondientes a la sociedad tradicional.<sup>13</sup>

Ahora bien, cronológicamente, el vínculo partidario no duró mucho. El sistema de partidos que hacía posible el vínculo partidario agonizaba a fines de los años noventa y el autogolpe del gobierno de Alberto Fujimori en abril de 1992 terminó liquidándolo. El desplome del sistema de partidos, las reformas estructurales en la economía, la reducción del papel del Estado, el estilo del gobierno fujimorista —personalista, autoritario y antipartidario— y la desarticulación de las organizaciones sociales por la dura crisis económica de

---

<sup>11</sup>Resalta el caso de Eduardo Salgado Quispe, que había sido alcalde años anteriores gracias a sus vínculos con la familia Portocarrero. Los partidos políticos no eliminaron este tipo de intermediación sino que, en muchos casos, se construyeron sobre ellos. La interrelación partidaria no acabó del todo con la intermediación gamonal, aunque sí supuso un cambio gradual y consistente.

<sup>12</sup> Otro caso interesante de señalar es el de Julián Sana Yancapallo. Líder campesino, fue adoctrinado por partidos de izquierda campesinos, participó en sus estructuras partidarias y ganó liderazgo. En el año 1989, ganó la municipalidad de Orcopampa gracias al desempeño resaltante que consiguió la IU ese año a nivel nacional.

<sup>13</sup> Ver: Meléndez, Carlos. «Mediaciones y conflictos: las transformaciones de la intermediación política y los estallidos de violencia en el Perú actual». En *El Estado está de vuelta*, IEP

los ochenta, propiciaron, en el ámbito político, una nueva lógica de intermediación entre la Sociedad y el Estado.

En palabras de Carlos Meléndez:

El proyecto autoritario de Fujimori estableció vínculos de articulación social altamente dependientes de la distribución discriminadora de bienes y servicios, y no contaba con la vocación de sedimentar las rutinas de mediación en una organización política. Se estableció, así, un sistema de intermediación política basado en operadores políticos independientes o *brokers* que ya no legitimaban sus funciones en patronazgos o en su ubicación dentro de una estructura partidaria sino en la inestable y cambiante red de distribución de prebendas por medio del aparato estatal que estableció el régimen fujimorista. (Meléndez, 2005 p.162)

La intermediación política durante los años noventa se sostuvo sobre una red de operadores políticos articulados mediante tenues vínculos con el aparato estatal del gobierno fujimorista, que repartía prebendas sobre la base de un pragmático cálculo político. Atrás quedaban las lógicas del patronato y del partido, basadas en una organización tradicional o partidaria relativamente estable. Los operadores políticos dejaron de estar comprometidos con una organización y realizaron la mediación con el aparato estatal de manera individual y pragmática. Así, el poder se concentró en el Estado, ya que el éxito de los operadores políticos está en función de su efectividad para conseguir prebendas del aparato estatal. Los operadores políticos, al operar sin

organización y bajo lógicas individualistas, tienen poca capacidad de negociación frente al aparato estatal.

Cuadro 1: Alcaldes de la Municipalidad Distrital de Orcopampa 1965-2011

Gestión	Nombre y Apellido	Partido Político
1965 – 1972	Eduardo Salgado Quispe	-
1973 – 1976	Víctor Sánchez Portocarrero	-
1977 – 1980	Rufino Áreas Becerra	-
1981 – 1983	Luciano Llacho Sisa	Acción Popular
1984 – 1986	Esteban Yana	Acción Popular
1987 – 1989	Eduardo Salgado Quispe	Partido Aprista Peruano
1990 – 1992	Julián Sana Yancapallo	Izquierda Unida
1993 – 1995	Marco Espinoza	Lista. Indp. Castilla Avanza
	Huacarpuma	
1996 – 1998	Marco Espinoza	Lista. Indp. Castilla Avanza
	Huacarpuma	
1999 – 2002	Aurelio Vilca Giraldo	Nueva Alternativa Orcopampa
2003 – 2006	Marco Espinoza	Mov. Indp. Todos Por Castilla
	Huacarpuma	
2007 – 2010	Aurelio Vilca Giraldo	Agrupación Fuerza
		Democrática
2011 - Actual	Eustaquio Peña Sivincha	Arequipa Renace

Fuente: Municipalidad Distrital de Orcopampa, Infogob ([www.infogob.com.pe](http://www.infogob.com.pe)),

Elaboración propia



**Cuadro 2: Comunidades Campesinas de la Provincia de Alta de Castilla, Arequipa**

DISTRITO	EXTENSIÓN KM2	POBLACIÓN (2005)	DENSIDAD	CENTROS POBLADOS	COMUNIDADES CAMPESINAS	N° DE ANEXO S	AÑO FUNDACIÓN	MODALIDAD FUNDACIÓN
Orcopampa	742.37	64444	8.9	Orcopampa, Alhuire, Calera, Misapuquio, Vizcacuto, Panahua, Uraypanahua, Wichapanahua, Marcani, Misahuanca, Tintaymarca, Huancarama, Sausa, Sarpane, Huincocahua, Condorhuayco	Orcopampa, Huancarama, Sarpane, Tintaymarca y Misahuanca	11	Inicio década de los 90's	Ley de Comunidades Campesinas
Chilcaymarca	181.37	587	3.2	Chilcaymarca, Huilluco, Chapacoco	Chilcaymarca	3	Inicio década de los 90's	Ley de Comunidades Campesinas
Andagua	480.74	1251	2.6	San Antonio, Andagua, Jayllhua, Soporo, sihuincha y Virgen Rosario	Andagua	3	Década de los 50's	Creación desde el Estado
Chachas	1190	1992	1.7	Chachas, Nahuira, Tolconi, Anaro, Checotaña, Chua, Huaracopalca, Layo	Chachas	8	Década de los 50's	Creación desde el Estado

Fuente: INEI, Censo 2005, Estatutos Comunales. Elaboración propia.

Los cambios en la lógica de intermediación nacional no ocurrieron sin causar efectos en los niveles locales y regionales. A partir de la elección municipal de 1992, en Orcopampa imperó una lógica atomizada, individualista y desorganizada de hacer política, lo cual es consecuencia del sistema de *brokerage* que se impuso luego del colapso del sistema de partidos. Los partidos políticos perdieron terreno frente a los movimientos independientes que florecían bajo este nuevo marco.

En 1992, ganó la Municipalidad de Orcopampa un exitoso empresario, el Arq. Marco Espinoza Huacarpuma, mediante la Lista Independiente Castilla Avanza, un movimiento político fundado por el alcalde provincial de Castilla, el Ing. GilberEdy Medina Collado, para la elección de ese año. El Ing. Edy Medina había llegado al poder en las elecciones de 1989 con el Partido Popular Cristiano (PPC) pero, debido a los cambios estructurales en la intermediación política, para la elección de 1992, decidió formar, desde la alcaldía, una organización a nivel provincial. En Orcopampa, el Arq. Marco Espinoza priorizó, en su gestión, la ejecución de obras y la ampliación de bienes públicos en este centro poblado que crecía vertiginosamente por la actividad minera. La primera gestión de Marco Espinoza se recuerda con mucho éxito y, gracias a ello, obtuvo la reelección en 1995, nuevamente, en alianza con Edy Medina y el Movimiento Independiente Castilla Avanza. Para la elección de 1998, el Arq. Marco Espinoza volvió a candidatear pero, esta vez, bajo el símbolo de Vamos Vecino, el movimiento político creado desde el gobierno de Fujimori para las elecciones de ese año. Como ejemplo de la inestabilidad política que produce

la intermediación *brokerage*, este cambio supuso el fin de la exitosa alianza Espinoza–Medina y el acercamiento del primero al aparato estatal fujimorista.<sup>14</sup>

En las elecciones de 1998, Marco Espinoza, candidato de Vamos Vecino, perdió la Municipalidad de Orcopampa a manos de otro empresario exitoso, el entonces bachiller en Administración, el Sr. Aurelio Nicolás Vilca Giraldo, del movimiento independiente Nueva Alternativa Orcopampa. El bachiller Aurelio Vilca gobernó priorizando las obras públicas, con un estilo similar al de Marco Espinoza, pero su gestión no fue exitosa y, en las elecciones municipales de 2002, postuló y perdió. Esa elección municipal la ganó el Arq. Marco Espinoza mediante el movimiento independiente Todos por Castilla. Así, Marco Espinoza obtuvo la reelección después de un periodo fuera.

Para las elecciones de 2006, Marco Espinoza optó por dar el salto a la municipalidad provincial de Castilla y fundó el movimiento independiente Fuerza Castilla, con el cual perdió la elección a manos de su exsocio político, el Ing. Edy Medina, quien retomó la alcaldía provincial con la agrupación Fuerza Democrática. Ahora bien, por esas ironías que permite el sistema de intermediación *brokage*, quien ganó la elección municipal ese año en Orcopampa fue el ahora licenciado en Administración, el Sr. Aurelio Nicolás Vilca Giraldo, el principal opositor político del Arq. Marco Espinoza. Sin

---

<sup>14</sup> Para los interesados en conocer el historial de varios políticos peruanos, partidos políticos e información geopolítica de resultados electorales, recomiendo ver la Base de Datos de INFOGOB en: <http://www.infogob.com.pe/>

embargo, lo irónico resulta que el Sr. Aurelio Vilca ganó candidateando por la Agrupación Fuerza Democrática, la misma agrupación por la cual Edy Medina, exsocio de Marco Espinoza y ahora aliado de Aurelio Vilca, se reeligió en la Municipalidad Provincial de Castilla. Recordemos que la agrupación Fuerza Democrática fue fundada por el exdirigente aprista, Alberto Borea Odría, para postular a la presidencia del Perú en la elección de 2006. En Arequipa, Alberto Borea se asoció con Marco Falconí, quien postuló al Gobierno Regional sin éxito. A la fecha, esta agrupación dejó de existir y tanto Alberto Borea como Marco Falconí pertenecen a Perú Posible, el primero como dirigente y voceado ministro en el gobierno de Ollanta Humala y el segundo como Congresista por Arequipa.

La intermediación política tipo *brokerage* coincidió cronológicamente, en el distrito de Orcopampa, con un cambio fundamental en la organización de la sociedad civil. A comienzos de la década de los años noventa, se introdujo, en Orcopampa, la Comunidad Campesina como unidad básica para la organización social. El 6 de junio de 1991, el Ministerio de Agricultura reconoció formalmente a la Comunidad Campesina de Orcopampa y así culminó un proceso de constitución de comunidades campesinas que se inició en abril de 1987 gracias a la Ley General de Comunidades Campesinas, Ley N.º 24656. La finalidad del gobierno de Alan García era promover el desarrollo integral de las comunidades campesinas en asociación con el Estado y transformarlas en empresas campesinas que dinamizaran el desarrollo rural del país. De hecho, la Ley N.º 24656 puede ser entendida como un paquete de incentivos para que

las comunidades existentes y las asociaciones campesinas informales se asocien y formen empresas comunales.<sup>15</sup>

En la formación de las Comunidades Campesinas del distrito de Orcopampa, participaron activamente varios actores, lo que descarta la idea de que estas organizaciones se constituyeron de manera natural y espontánea. En el proceso de formación, participaron la Municipalidad Distrital de Orcopampa, una ONG con enfoque de desarrollo rural y algunos líderes campesinos que estaban interesados en los beneficios que prometía el Estado. El entonces alcalde, Julián Sana Yancapallo, de IU, entregó fondos económicos para que los líderes campesinos realizaran las gestiones de inscripción de sus proyectos de comunidad campesina. La ONG Caproda brindó asesoramiento técnico y capacitación a líderes campesinos para que ejecutaran correctamente la gestión del reconocimiento oficial de sus comunidades. Los líderes campesinos invirtieron tiempo y dinero; además, organizaron y persuadieron a sus vecinos, amigos y familiares para unirse al proyecto de Comunidad Campesina. Ellos

---

<sup>15</sup>Entre los incentivos más importantes de la Ley N.º 24656, destacan: a) Promulgó a las Empresas Comunales y Multicomunales en asociación con empresas del sector público o privado (artículo 26). b) Especificó un régimen promocional donde las empresas del tipo comunal estarían inafectas de todo impuesto directo creado o por crearse que grave la propiedad o tenencia de la tierra así como el Impuesto a la Renta (artículo 28). c) Exoneró de impuestos a las empresas de tipo comunal en lo referente a importaciones de bienes de capital, insumos y otros bienes (artículo 30). d) Facilitó la entrega de préstamos de las instituciones bancarias estatales con la máxima prioridad y facilidades (artículo 31). e) Prioridad y preferencia en los trámites administrativos para exportación de productos (artículo 32). f) Facilidades para la industrialización, transporte y comercialización de los productos mediante instalación de depósitos, silos y cámaras de refrigeración por parte de las entidades del Sector Público en cuanto sea de su competencia (artículo 35). g) Se comprometió en propiciar el desarrollo de ganadero al interior de las Comunidades Campesinas mediante la introducción de tecnologías en el manejo de pastos y mejoramiento de ganado (artículo 37). Por último, La Ley declaró al Instituto Nacional de Desarrollo de las Comunidades Campesinas —INDEC— y el Fondo Nacional de Desarrollo Comunal —FONDEC—, siendo el primero el organismo promotor del desarrollo comunal y el segundo el fondo para prestar financiamiento al desarrollo comunal (artículos 40-44).

tuvieron que obtener la cuota mínima de socios y los terrenos comunales exigidos por la Ley para la inscripción<sup>16</sup>. Contrariamente a la idea que identifica a las comunidades campesinas como organizaciones basadas en vínculos ancestrales<sup>17</sup>, las comunidades campesinas en Orcopampa fueron creadas en la década de los noventa desde el Estado —con fondos provenientes del gobierno local—, con el apoyo activo de ONGs y líderes campesinos, luego de un intenso proceso de migración y mestizaje con obreros mineros provenientes de otras regiones del Perú.<sup>18</sup>

En un escenario caracterizado por la atomización política, la debilidad estatal y la creciente demanda insatisfecha de la población de Orcopampa, la Empresa Minera empezó a asumir algunas funciones propias del Estado. La Empresa había operado por varios años bajo un enfoque de enclave, manteniendo una relación mínima con la población local que no iba más allá de un eventual festejo costumbrista o una negociación sumamente asimétrica. No obstante, los cambios descritos propiciaron que tanto la población local como el municipio de Orcopampa solicitaran el llamado «apoyo social» a la Empresa Minera, en vista de que el Estado no estaba en la capacidad de dar respuesta efectiva a las nuevas demandas sociales producto de la migración poblacional.

---

<sup>16</sup> Entrevista a líderes comunales del distrito de Orcopampa, de las Comunidades Campesinas de Tintaymarca, Orcopampa y Misahuanca.

<sup>17</sup> El artículo 2º de la Ley de Comunidades Campesinas las define así: «Las Comunidades Campesinas son organizaciones de interés público integradas por familias que habitan y controlan determinados territorios, ligados por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua, el gobierno democrático y el desarrollo de actividades multisectoriales, cuyos fines se orientan a la realización plena de sus miembros y del país.»

<sup>18</sup> Entrevistas a líderes comunales relacionados a la formación y reconocimiento de las Comunidades Campesinas del distrito de Orcopampa a fines de los ochenta e inicios de los noventa.

Las demandas sociales de la población eran dirigidas hacia el municipio de Orcopampa: mayor seguridad; presencia de jueces letrados y no letrados para impartir justicia entre la población; carreteras para llegar con seguridad, rapidez y sin fatiga desde cualquier punto de Arequipa a Orcopampa; educación inicial, primaria y secundaria para los niños; ampliación y mejoramiento del servicio del Centro de Salud que no se daba abasto ante el *boom* demográfico; y vivienda, urbanización y reconocimiento de lotes para los pobladores del distrito. Era una agenda titánica para una municipalidad débil y sin recursos. Ante esta situación, la municipalidad optó por la alternativa más viable: negociar con la Empresa Minera, y obtener apoyos sociales de acuerdo con la agenda y las demandas de la población.

El 11 noviembre de 1986, la Municipalidad Distrital de Orcopampa firmó un convenio con la Empresa Minera por el cual la municipalidad cedía terrenos a favor de la empresa y, como contraparte, la empresa se comprometía a donar edificaciones para el desarrollo urbanístico del centro poblado de Orcopampa. Los edificios solicitados por la Municipalidad de Orcopampa en el acuerdo eran nada menos que un nuevo local municipal, un local para una oficina de correos, un local de ENTEL Perú —la entonces empresa estatal de Comunicaciones—, un local para el Banco de la Nación, y oficinas para el Juez de Paz y el Gobernador del distrito. Esta Acta de Acuerdo<sup>19</sup> representa la primera

---

<sup>19</sup>Hago referencia al Acta del 11 de Noviembre de 1986 entre la Municipalidad Distrital de Orcopampa y la Compañía de Minas Orcopampa.

evidencia formal de la función substitutiva del Estado<sup>20</sup> que empieza a cumplir la Empresa Minera en Orcopampa. La Municipalidad recurre a la Empresa Minera para negociar bienes y demandas que no puede conseguir del Estado en su nivel regional o nacional. No es coincidencia, entonces, que los locales solicitados por la municipalidad sean representativos de las carencias en servicios básicos estatales: seguridad y justicia (Juez de Paz y Gobernador), comunicaciones (ENTEL y Oficina de Correos) y local municipal (fortalecimiento del gobierno local).

La substitución de las funciones estatales por parte de la Empresa Minera fue fortaleciéndose con el tiempo. En los años noventa, se inició el apoyo social de la Empresa en educación mediante el «bono a los profesores». Se trataba de un pago adicional al salario que reciben los profesores estatales que no está sujeto a alguna evaluación; solo dependía de su asistencia a clases. La Empresa, en apoyo social al municipio, intensificó préstamos de maquinaria pesada para trabajos de infraestructura, mantenimiento o limpieza. En cuanto a Salud, se realizó un acuerdo con la población local para que, siguiendo procedimientos establecidos, pudiera ser atendida en toda clase de consultas médicas en la instalación del hospital de empleados de la Empresa. Este hospital tenía la función inicial de solo tratar enfermedades ocupacionales y accidentes de los trabajadores de la Empresa, pero debido a que se requería

---

<sup>20</sup>Las instituciones informales tienen su origen por varias razones. Sin embargo, la literatura académica identifica dos grandes tipos: las espontáneas y las reactivas. Las reactivas son creadas por los actores para cubrir funciones o subvertir los efectos de las instituciones formales. En ese sentido, la substitución del Estado por la empresa minera en Orcopampa se puede definir de tipo reactiva. Ver: Helmke y Levitsky (2003), texto que estaré citando seguidamente en la próxima sección.



cubrirla necesidad del servicio de salud pública, que no se daba abasto con la Posta de Salud del MINSA en Orcopampa, se llegó a este acuerdo entre los tres actores.

Recordemos que, en los años noventa, se inició en Orcopampa una intensa urbanización que volvió prioritario cubrir demandas por bienes públicos. Con un Estado que salía de la bancarrota, sin partidos políticos que agregaran y articularan intereses entre los distintos niveles de gobierno, y en un contexto de intermediación tipo *brokage* con fuertes demandas sociales, ¿acaso no era lógico que los alcaldes y la población recurrieran a la Empresa Minera para que asumiera el vacío y se responsabilizara, en parte, de las demandas sociales que su propia actividad económica había generado? Si en los años ochenta la municipalidad tuvo que negociar con la Empresa Minera para obtener recursos que satisficieran la agenda de la creciente población urbanizada, en los noventa surgió el sentir colectivo de que la Empresa estaba en la obligación de proveer diferentes servicios propios del Estado. Así es como, en los años noventa, se consolidó la institución informal de la sustitución del Estado por parte de la Empresa Minera.

**Cuadro 3:**

Cronología de la relación entre actores, Orcopampa 1967-2011

Actores	Años		
	1967-1979	1980-1991	1992-2011
<b>Estado</b>	El Triángulo sin Base, Intermediación Gamonal	Intermediación Partidaria	Intermediación <i>Brokerage</i>
<b>Sociedad</b>	Desarticulada	Asociaciones de base	Comunidades Campesinas
<b>Mina</b>	Enclave		Substitución de Estado

Elaboración propia

## CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

Comprendiendo que la relación entre los actores es dinámica y que ha variado considerablemente en los últimos 40 años, que estamos en un marco de sustitución estatal por parte de la Empresa y que las Comunidades Campesinas, representantes de la esfera social, buscan satisfacer demandas que no les pueden proveer ni las instituciones estatales ni los partidos políticos, la pregunta principal que esta tesis busca contestar es: ¿cómo se configura la relación entre los tres actores en la actualidad?

El interés de esta tesis se centra en aclarar las motivaciones que tienen la Empresa, el Estado y las Comunidad Campesinas tanto para cooperar como para competir cuando se desarrollan proyectos energéticos o extractivos en escenarios de baja presencia estatal. La importancia de responder esta pregunta radica en que todo proyecto de inversión que va a causar un impacto social o ambiental debe construir un consenso de cooperación entre actores para dar viabilidad y sostenibilidad al proyecto. Si es que no se construye un consenso entre los actores involucrados, el proyecto estará condenado al fracaso. Si no entendemos la importancia de este consenso social, que muchas veces llamamos «licencia social», ni bajo qué lógica se forma y se fortalece, entonces difícilmente saldremos del accionar inmediato y corto placista al que

nos hemos acostumbrados y al cual nos referimos comúnmente como el «apaga incendios».

La otra interrogante que esta tesis busca aclarar es respecto al significado de la cooperación y la competencia entre actores. Las Comunidades Campesinas y el Estado cooperan de manera diferente con la Empresa. Para el Estado, cooperar significa dar facilidades tributarias y estabilidad jurídica para que los inversionistas privados realicen proyectos de inversión en el país. A cambio de estas facilidades, el Estado recibe, de la Empresa, impuestos, inversión y, en un contexto de debilidad institucional, la asunción de ciertas funciones propiamente estatales. La cooperación Empresa-Estado, en este nivel, implica la sustitución del Estado por parte de la Empresa y dar facilidades para el desarrollo de las operaciones mineras. Ahora bien, qué tan efectivas sean las partes cumpliendo este acuerdo implícito es tema de discusión aparte.

Para las Comunidades Campesinas, cooperar con la Empresa significa permitir el desarrollo del proyecto minero dando en concesión sus tierras. A cambio, obtienen beneficios del canon minero, que debería revertir en obras de desarrollo ejecutadas por el Estado, y, especialmente, de la interrelación diaria y directa con la Empresa en la forma de empleo, proyectos productivos y dinamismo económico. La relación entre las Comunidades Campesinas y la Empresa está basada en la negociación directa mediante el intercambio de bienes. Esto les permite administrar, sin la intermediación de autoridades

estatales, grandes sumas económicas, proyectos productivos y beneficios laborales.

El argumento principal de esta tesis es que existe una lógica de relacionamiento entre los actores que podemos deducir a partir del tipo de bien en agenda. La primicia de este trabajo es que, cuando la Empresa, el Estado y las Comunidades Campesinas se relacionan en torno a una agenda de bienes públicos<sup>21</sup>, encontramos que priman comportamientos de cooperación, ya que los beneficios de este tipo de bien pueden ser repartidos entre todos los actores que participan de su consecución. En cambio, cuando los actores se relacionan en torno a una agenda de bienes privados<sup>22</sup>, la lógica cooperativa se agota debido a que los beneficios son exclusivos para una de las partes, por lo que se privilegian estrategias de competencia y de exclusión mutua que, mal manejadas, pueden devenir en conflictos socioambientales.

---

<sup>21</sup> Aquí entendemos «bien público» en el sentido que tiene para la teoría de la elección pública; es aquel bien cuyo consumo no es posible excluir a nadie, y cuyo consumo es indivisible. Bienes públicos esenciales pueden ser considerados el acceso comunitario a servicios de agua y luz, la construcción de una carretera, el mejoramiento de la seguridad ciudadana, etc.

<sup>22</sup> De igual modo, entendemos «bien privado» en el sentido que tiene para la teoría de la elección pública: es aquel bien cuyo consumo es exclusivo, y cuyo consumo impide o reduce la disponibilidad de consumo para otros. Para fines de este trabajo, un «bien privado» es un puesto de trabajo en planilla de la Empresa.

## Operadores Políticos y Acción Colectiva

A continuación, recurriré a las herramientas conceptuales que provienen de la teoría de la acción colectiva<sup>23</sup> para explicar parte del argumento central de la tesis, esbozado en el párrafo anterior. Considerando la forma de intermediación política actual, quiero explicar, cómo participan las Comunidades Campesinas y qué motivaciones explican su comportamiento. De igual manera, la teoría de acción colectiva ayudará a comprender cómo el fundamento de la relación entre actores es el flujo de bienes públicos y/o privados.

Desde la teoría de la acción colectiva, podemos conceptualizar a las Comunidades Campesinas como 'asociaciones de individuos que se organizan para conseguir beneficios tanto individuales como comunales'. Las Comunidades Campesinas del Perú tienen necesidades insatisfechas tanto de índole individual como comunal. Demandas por un trabajo digno o por un mejor sistema educativo para los hijos requieren organización y liderazgo para ser satisfechas. El problema radica en que la organización comunal, como en cualquier organización, no es ni gratuita ni natural sino que demanda costos. Como acuña Martín Tanaka, la participación social es una «construcción» que requiere superar los problemas de la acción colectiva<sup>24</sup>. El énfasis en la acción colectiva recae en las tensiones organizativas para la consecución de bienes

---

<sup>23</sup> Ver Olson (1965). Para una visión más contemporánea, ver a Sandler (1992), entre otros.

<sup>24</sup> Marcus Olson es quien define la lógica del *free líder* como el problema de la acción colectiva. El reto de los líderes que se enfrascan en una acción colectiva es vencer el cálculo individual del *free riderismo*.

públicos. Racionalmente entre los individuos que componen la organización, se impone la lógica del *free rider*, donde conviene no asumir los costos de participar en la acción sin dejar de beneficiarse del esfuerzo adjudicado por otros. Para maximizar la participación de los individuos y así obtener los bienes que persigue la organización, los líderes sociales deben de vencer la lógica del *free rider*. Ellos son los responsables de «construir» la participación social. Entender que las Comunidades Campesinas no escapan de estas tensiones organizativas es el primer paso teórico que debemos dar.

Ahora que he aclarado que la acción colectiva es una «construcción», es imprescindible señalar que esta acción varía dependiendo de «para qué» se participe. En otras palabras, la acción colectiva es afectada por el tipo de bien que busca obtener<sup>25</sup>.

Sobre ello, Martín Tanaka señala lo siguiente:

Cuando se trata de bienes públicos, aunque se trata de bienes que conciernen a toda una comunidad, surge la pregunta de cómo resolver los problemas de la acción colectiva; cuando se trata de bienes semipúblicos, la participación no concierne a todos, sólo a un grupo de interés, y siendo así, resultan decisivos los beneficios que obtiene ese grupo, y su posible conflicto con bienes generales; finalmente, cuando se trata de bienes privados,

---

<sup>25</sup> Ver: Tanaka (2001). En este trabajo, Tanaka estudia la participación de sectores populares en políticas estatales, desmitificando el concepto «corporativo» de la participación ciudadana, estableciendo diferenciaciones en las formas participativas según variables socio-económicas y advirtiendo límites de la participación ciudadana así como sus desnaturalizaciones.

su consecución es individual, y allí la acción colectiva no sólo no tiene cabida, sino que hasta podríamos considerarla contraproducente. (Tanaka, 2001, p.13)

Para la teoría de la elección pública, un bien público es 'aquel cuya disponibilidad está permitida a todos y cuyo uso por un individuo no restringe su disfrute a otro'. Tradicionalmente, los bienes públicos han sido identificados como 'aquellos bienes que provee el Estado', no obstante, estos tipos de bienes también pueden provenir del sector privado o pueden encontrarse en la naturaleza de manera gratuita como el oxígeno, por ejemplo.

Por otro lado, un bien privado es 'aquel cuyo consumo por un individuo restringe su beneficio a otro (principio de rivalidad) y donde el dueño del bien puede impedir su consumo a otros individuos ejerciendo algún derecho (principio de exclusividad).<sup>26</sup>

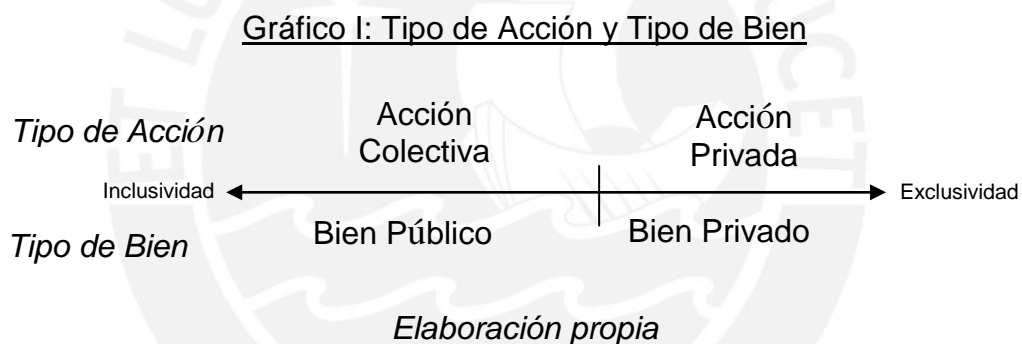
En teoría, según «para qué» se participe, a cada tipo de bien le corresponde idealmente un tipo de acción para su consecución. Así, a la consecución de bienes públicos le correspondería la acción colectiva, ya que el beneficio es para una colectividad; mientras que, a los bienes privados, le correspondería la acción o iniciativa privada, debido a que el beneficio de su consecución es principalmente individualista.

---

<sup>26</sup> Ver: Buchanan y Tullock (1958), considerado uno de los textos fundadores de la teoría de la elección pública.



Repito que, en teoría, las personas no participarían en una acción colectiva para conseguir bienes que beneficiarán a terceros. Es más, ¿por qué un individuo asumiría recursos propios para emprender objetivos que no le reportan algún beneficio? De igual manera, una iniciativa privada no buscaría conseguir bienes públicos si es que el resto de la población no cooperara con el esfuerzo individual. Si se trata de un beneficio común, ¿por qué un individuo cargaría con todos los costos de su ejecución?



No obstante, en la práctica, encontramos que la acción colectiva puede ser empleada para la consecución de cualquier tipo de bien. Esto ocurre debido a que, en algunas organizaciones sociales, se producen liderazgos autoritarios que utilizan la acción colectiva para la consecución de bienes privados, cuyos beneficiarios son individuos o grupos de interés dentro de la organización. En parte, los liderazgos autoritarios son propensos a aparecer en un sistema de interrelación *brokerage* como el actual, donde el líder u operador político es legítimo en la medida en que obtiene bienes y recursos para su organización o para los grupos de poder internos. Este fenómeno no es propio de las

Comunidades Campesinas sino que está generalizado en la política peruana. La frase «roba pero hace obra» representa muy bien este comportamiento que es legítimo ante los ojos de la mayoría de peruanos por lo cual no podemos adjudicar este fenómeno a la cultura campesina o al bajo nivel de la educación en la sierra del Perú. Todos los peruanos lo sufrimos en cierto nivel por que la explicación se encuentra en la fragilidad de las instituciones democráticas.

Ello que explica que un operador político puede emplear toda una gama de medios, hasta cuestionables, pero si es efectivo en lo inmediato y satisface a cierto nivel algunas de las demandas de su organización, el operador se entiende legítimo ante los paradigmas de la masa. Así, los recursos y bienes que un operador político obtiene no necesariamente deben ser distribuidos con toda la comunidad para que el líder mantenga su legitimidad. Basta con que el líder satisfaga los intereses de ciertas élites de la organización para que pueda renovar su legitimidad en el cargo.

Dentro de las organizaciones, los líderes juegan un rol medular, ya que movilizan recursos; organizan la participación de los individuos; y realizan funciones de intermediación y representación ante las instituciones del Estado, u otros actores como Empresas u ONG<sup>27</sup>. Los líderes asumen el costo de la acción colectiva pero obtienen poder en la toma de decisión, ya que controlan los aspectos claves y la información vital de la organización.

---

<sup>27</sup> Un enfoque fundamental del rol que los líderes ejercen en las organizaciones sociales es el que proponen McCarthy y Zald (1977) mediante el análisis de la movilización de recursos.

El problema no radica en los líderes *per se*, ya que son pieza clave en cualquier organización institucionalizada. El problema radica en los pesos y contrapesos internos de la organización, en si existen dentro de la organización controles, mecanismos o procedimientos efectivos de *accountability* horizontal.<sup>28</sup> Es la carencia de controles horizontales lo que permite que un líder social acumule poder dentro de una organización hasta llegar a utilizar la estructura organizacional para la consecución de bienes privados. Ningún tipo de organización está exenta de estos problemas. Mientras más institucionalizada esté una organización, menor poder de discreción tienen sus líderes.

---

<sup>28</sup> Ver O'Donnell (1994) sobre los términos *accountability* horizontal y vertical

### Instituciones informales: ¿dónde está el Estado?

Uno de los enfoques más importantes para explicar comportamientos organizacionales e individuales ha sido el estudio de las instituciones, también llamado institucionalismo<sup>29</sup>. El institucionalismo maneja la premisa de que las instituciones sociales, económicas, políticas o morales moldean el comportamiento de los individuos y las organizaciones, ya que establecen patrones de incentivos que favorecen o restringen determinadas conductas. Por ello, el enfoque institucional ha sido utilizado por un abanico de ciencias como la economía, la psicología, la administración de recursos humanos y la ciencia política, entre otras.

En las Ciencias Políticas, el análisis institucional ha centrado su atención en la relación entre las instituciones políticas y el comportamiento de los actores políticos. Durante la década de los noventa, se analizó comparativamente reformas constitucionales, sistemas electorales, regímenes políticos, entre otros, con la finalidad de identificar la influencia que las instituciones tienen sobre el comportamiento político de individuos y organizaciones. Mientras esta línea de investigación continuaba, otros académicos cuestionaban este enfoque, argumentando que las variaciones del comportamiento político entre los casos estudiados no podían ser explicadas exclusivamente por instituciones formales (reglas escritas) y que debían de

---

<sup>29</sup> Ver: Hall y Taylor (1996), March y Olsen (1989) y North (1990), entre otros.

incluirse al análisis las instituciones informales (comportamientos no regularizados) con la finalidad de determinar «qué reglas son las que efectivamente siguen»<sup>30</sup> los actores.

Por instituciones formales, entendemos aquí «*las normas que son abiertamente codificadas, en el sentido de que están establecidas y comunicadas a través de medios que son ampliamente reconocidos como oficiales*»<sup>31</sup>. En contraposición, las instituciones informales son definidas como «*las normas socialmente aceptadas, usualmente no escritas, que son creadas, comunicadas y reforzadas fuera de medios formales reconocidos como oficiales*»<sup>32</sup>.

Según el trabajo los autores Helmke & Levitsky, la relación entre instituciones formales e instituciones informales está tipificada con base en dos dimensiones. La primera es el *grado de efectividad* de las instituciones formales. Existen casos donde las instituciones formales son fortalecidas por que los actores cumplen las normas tipificadas. En estos casos, decimos que hay alto grado de efectividad institucional. De igual manera, existen casos donde las instituciones formales son seguidas a medias por lo que los actores ganan discrecionalidad. En esos casos, decimos que hay una baja efectividad institucional.

---

<sup>30</sup> Ver: O'Donnell (1996)

<sup>31</sup> Ver: Helmke&Levitsky; (2003), las letras en cursiva son traducción propia

<sup>32</sup> Ver: Helmke&Levitsky; (2003), las letras en cursiva son traducción propia

La segunda dimensión es el *grado de compatibilidad* entre instituciones formales e informales. En algunos casos, las instituciones informales son compatibles con los fines de las instituciones formales. Como ejemplo, recordemos el importante papel que jugaron las rondas campesinas en la lucha contra el terrorismo en el Perú. Por otro lado, las instituciones informales también pueden contradecir o contraponerse a las instituciones formales. Un ejemplo de ello, son las coimas que reciben los oficiales de tránsito en todo el Perú.

Identificadas las dos dimensiones, grado de efectividad y grado de compatibilidad, del cruce de ambas, Helmke & Levitsky reconocen cuatro tipos de relación entre instituciones formales e informales. Así, los autores presentan la siguiente tipología: 1. Complementariedad (Alto grado de efectividad y fines compatibles), 2. Substitución (Bajo grado de efectividad y fines compatibles), 3. Acomodación (Alto grado de efectividad y fines incompatibles) y 4. Competencia (Bajo grado de efectividad y objetivos incompatibles)<sup>33</sup>.

Para el presente trabajo, consideraré la relación de tipo sustitución<sup>34</sup> como el marco teórico para describir el actual comportamiento entre la Empresa Minera y el Estado. Posteriormente, reflexionaré sobre las consecuencias que ello deriva en relación con las Comunidades Campesinas.

---

<sup>33</sup> La tipología descrita proviene del trabajo de Helmke & Levitsky (2003) y es clave para entender la relación entre instituciones formales e informales, con la finalidad de comprender a cabalidad la terna de incentivos reales que siguen los actores.

<sup>34</sup> Ver: Helmke & Levitsky; (2003), la relación de sustitución ocurre cuando se generan una alternativas informales para satisfacer necesidades que son responsabilidad y deberían ser cubiertas por entidades oficiales.

La relación substitutiva entre instituciones formales e informales ocurre cuando :a) las instituciones formales tienen un bajo grado de efectividad y b) las instituciones informales comparten fines compatibles con aquellos que deberían ser provistos por instituciones formales. Debido a la incapacidad de las instituciones formales, se generan espacios para que las organizaciones y los individuos desarrollen comportamientos informales de toda naturaleza.

Fueron las demandas sociales producto de la migración y del crecimiento urbano las que provocaron que la Empresa Minera fuera cambiando su relación tipo enclave por una relación de substitución del Estado en Orcopampa. El Estado, la institución responsable de satisfacer demandas sociales básicas, mantuvo por años una presencia nominal y distante, ajena. Por ello, la población y las autoridades locales construyeron una visión alternativa de desarrollo, donde la Empresa Minera asumía gran parte de las funciones abandonadas por el Estado. Esta relación se creó de manera *reactiva* por que tanto el gobierno local como las organizaciones sociales impulsaron a la Empresa como alternativa de desarrollo. Con el paso de los años, la substitución estatal se tornó en el «sentido común» y la mina pasó a ser el centro del desarrollo.

Desde el punto de vista de la Empresa Minera, podemos decir tres cosas respecto a la función substitutiva que fue asumiendo. Primero, es su interés ganar la licencia social, por lo que substituir funciones estatales la convierte en un actor imprescindible y legítimo de desarrollo. Segundo, cuando las

instituciones se van fortaleciendo, los actores se van acostumbrando a su función dentro del marco institucional. Es probable que la Empresa Minera no haya tenido otra opción más que adecuarse a su nuevo rol y que su función substitutiva no fue asumida como una decisión racional sino por el insoportable peso de la rutina y el sentido común. Tercero, existe un costo de no cumplir con las instituciones. Las instituciones informales se refuerzan por medidas no oficiales, que en este caso pueden materializarse en paralizaciones y oposición al proyecto minero. De no asumir el rol substitutivo, es probable que las organizaciones sociales y gobiernos locales tomen las medidas para condicionar el comportamiento de la Empresa Minera a favor de la substitución.

Las tres ideas nos indican como las instituciones formales e informales se relacionan para condicionar el comportamiento de substitución estatal presenciamos en Orcopampa. Aquí me detengo en una reflexión para aquellos que buscan un Estado responsable. En el caso de que la substitución estatal sea una institución informal ya establecida en la zona, habrá una alta probabilidad de que la Empresa Minera se enfrente a la oposición de vastos grupos sociales si es que decide unilateralmente dejar de substituir al Estado. Considero que ello se trata de un trabajo de largo aliento y que necesita de la coordinación con el Estado para definir las áreas de responsabilidad de cada actor en el desarrollo local.

Por último, desde la perspectiva de las Comunidades Campesinas en un contexto de intermediación *brokerage* con Estado substituido, podemos



observar que los operarios políticos se relacionan más con la Empresa Minera que con el Estado. Además, estas relaciones se ejercen empleando toda clase de medidas para obtenerlos objetivos que demandan las comunidades o grupos de interés que representan. Los operadores políticos y la empresa minera, desprovistos de instituciones formales que regulen legítimamente sus comportamientos, mantienen un enorme grado de incertidumbre y desconfianza mutua.



### Un modelo de relacionamiento:

En esta última sección quiero presentar una tipología cuyo objetivo es comprender cómo se relacionan Comunidades Campesinas, Estado y Empresa Minera. Por el verbo «relacionar», entiendo aquí el cuándo y el cómo los actores generan estrategias cooperativas o competitivas en contextos de relativa calma social.

La tipología que presentaré está basada en el marco teórico descrito sobre el trabajo de Helmke & Levitsky<sup>35</sup> acerca de la relación entre instituciones formales e informales. Esta propuesta también utiliza las herramientas de la acción colectiva para explicar el proceso de «construcción» de la participación social así como las diferencias conceptuales del «para qué» se participa en las organizaciones. Por último, tomo los conceptos de la teoría de la elección pública para definir los tipos de bienes que median la relación entre actores y que son fundamentales para explicar comportamientos cooperativos o competitivos entre las partes.

La tipología identifica dos dimensiones fundamentales. La primera dimensión hace referencia a los bienes que están en agenda entre los actores. Identificamos los dos tipos de bienes ya descritos: públicos y privados.

---

<sup>35</sup> Considerando el nivel de informalidad de la sociedad peruana, la investigación de las instituciones informales políticas en el Perú debe de ser un punto en la agenda de investigación a reforzar.

Recordemos que los bienes públicos son aquellos que favorecen a toda una colectividad, mientras que los bienes privados benefician a personas naturales o grupos de interés particular dentro de la comunidad. En la segunda dimensión, identificamos quiénes son los actores que se están relacionando. Ahí se identifica la relación entre la Empresa Minera y las Comunidades Campesinas, y la relación entre la Empresa Minera y el Estado. Del cruce de las dos dimensiones, del tipo de bien y de la relación entre actores, encontramos cuatro tipos de relacionamiento: Proyectos de desarrollo o apoyos (Bienes públicos y relación Empresa – Comunidad Campesina), Substitución (Bienes públicos y relación Empresa – Estado), Negociación (Bienes privados y relación Empresa – Comunidad Campesina) y, finalmente, *Policy Network* o captura del Estado (Bienes privados y relación Empresa – Estado).

**Cuadro 4: Relación entre Empresa, Comunidades Campesinas y Estado**

<b>Bienes \ Relación entre actores</b>	<b>Relación Comunidades Campesinas – Empresa Minera</b>	<b>Relación Estado - Empresa Minera</b>
<b>Bienes públicos</b>	Proyectos de desarrollo y/o apoyos	Substitución
<b>Bienes privados</b>	Negociación	<i>Policy Networks</i> o captura del Estado

*Elaboración propia*

Los tipos de relacionamiento que se encuentran en el marco superior, dentro de la dimensión de bienes públicos, corresponden a estrategias cooperativas entre actores. Cuando la Empresa Minera y las Comunidades Campesinas cooperan, es decir, cuando llegan a un acuerdo sobre la disposición e implementación de bienes públicos, esto se traduce en proyectos de desarrollo y apoyos con carácter de sustitución estatal. En este espacio, si son llevados por los canales apropiados, nacen genuinos proyectos productivos. No obstante, como causa inmediata del informalismo institucional, este también es el punto de partida de proyectos/apoyos de carácter insostenible, especialmente, en educación, salud y transportes

Por otro lado, las tipologías que se encuentran en el marco inferior, dentro de la dimensión de bienes privados, corresponden a estrategias competitivas entre actores que, estresadas hasta cierto punto, podrían culminar en conflicto socioambiental. Cuando la Empresa Minera y las Comunidades Campesinas compiten, lo hacen por recursos escasos y bienes privados. Irremediablemente, esto lleva a iniciar un proceso de diálogo y negociación de intereses con la finalidad de alcanzar acuerdos. Esto ocurre, por ejemplo, al momento de negociar terrenos para que la Empresa Minera pueda iniciar sus trabajos o cuando grupos de interés de la Comunidad Campesina presionan por obtener beneficios laborales o brindar servicios a la Empresa Minera.

La Empresa Minera no tiene una relación de competencia con el Estado. Lo que ocurre es que esta relación reacciona ante la relación dominante que

forman Empresa Minera y con Comunidad Campesina. En casos de competencia, el Estado está llamado a participar como juez entre las partes. Los ejemplos más comunes cuando el Estado actúa como autoridad, ocurren cuando la relación Comunidad y Empresa se judicializa o cuando el Estado debe ejecutar procedimientos administrativos exigidos por Ley, como los talleres de participación ciudadana para los estudios de impacto ambiental. Sin embargo, en muchos de estos casos, el Estado, que se entiende una institución objetiva llamada a regular la relación entre los actores dentro del marco legal, actúa sesgadamente a favor de la Empresa Minera. Si bien esto no ocurre en ni en todos los niveles de gobierno ni con todas las instituciones estatales, es un fenómeno recurrente con consecuencias nefastas y que identifico aquí como «Policy Networks o captura del Estado».

El término «Policy Networks o captura del Estado» es producto de la unión de los conceptos «Policy Networks» y «Captura del Estado», que maneja la academia para describir las relaciones entre el Estado y los grupos empresariales. Estos conceptos no necesariamente son excluyentes, ya que se pueden dar al mismo tiempo. Por *Policy Network*<sup>36</sup>, entendemos aquí las redes informales, profesionales, académica; los familiares y contactos; la ideología, la formación y la visión compartida que mantienen los ejecutivos de la empresas y las altas esferas tecnócratas del Estado. Por otro lado, el concepto

---

<sup>36</sup> Por «policy network», hago referencia a redes informales tecnocráticas, nacionales e internacionales, donde se difunden prácticas, estándares, lógicas y políticas de gestión pública. Ver: Evans (1995) para un análisis de la relación entre Estados en procesos de industrialización con grandes capitales empresariales.

«Captura del Estado»<sup>37</sup> alude a la toma del aparato estatal por grupos empresariales de poder económico. La principal diferencia entre los conceptos es la intencionalidad del pacto entre las partes. Mientras que el primero alude a relaciones interpersonales, sentidos comunes e ideologías, el segundo alude al intento premeditado de agentes económicos por controlar puestos claves en la elaboración y control de las políticas públicas para el beneficio de una o varias empresas.

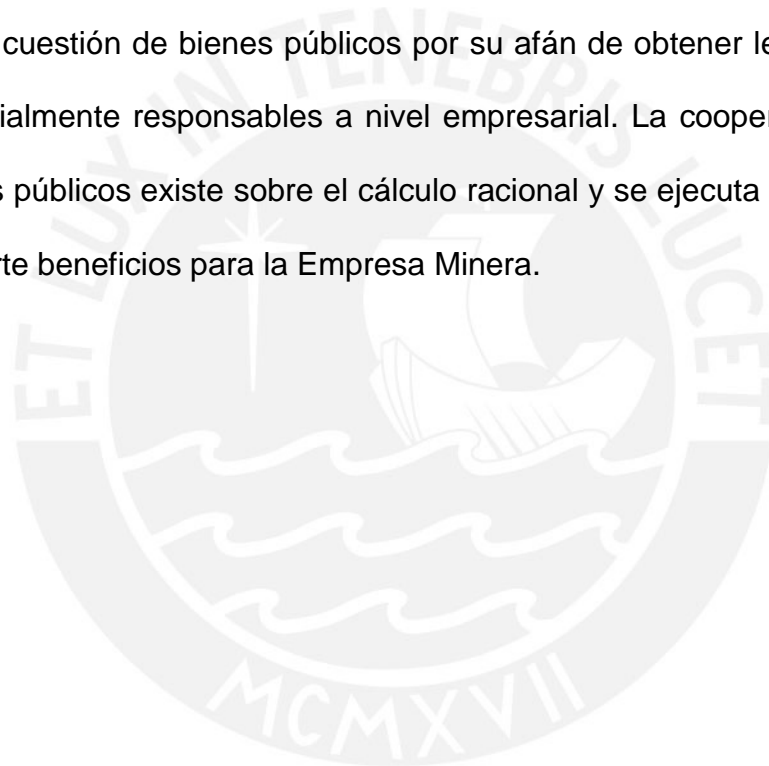
En el caso minero, existe una fuerte percepción de que en materia ambiental el Estado no aplica sus leyes para favorecer a las empresas y proyectos mineros. Lo mismo ocurre al momento de definir los impuestos con las sobre ganancias mineras. Esta desconfianza resulta natural en el Perú ya que es herencia de nuestra historia republicana, donde las instituciones formales, lejos de funcionar para todos por igual, han sido instituciones politizadas para servir el interés de algunos cuantos.<sup>38</sup> Finalmente, haya o no Policy Networks o Captura del Estado, la percepción de los comuneros es que las empresas van a utilizar la ley y al Estado para conseguir sus objetivos. Esta idea, por sí misma, tiene fuertes repercusiones en el comportamiento de las Comunidades Campesinas, ya que obstruye procesos de diálogo por parte del Estado, quien es percibido como un juez parcializado, débil y politizado.

---

<sup>37</sup> Por «captura del Estado», entendemos que el Estado ha sido tomado por intereses empresariales que controlan las principales políticas públicas estatales. Para el caso peruano, ver: Francisco Durand (2005)

<sup>38</sup> Ver: Levitsky (2011). Por «instituciones politizadas», entendemos a las instituciones formales que son percibidas como instrumentos políticos y no como normas objetivas que aplican a todos por igual. Instituciones politizadas y sustitución de Estado, dos problemas identificados en la relación diaria entre Empresas, Comunidades y Estado, son dos caras de la misma moneda: la debilidad institucional del Estado peruano.

Las negociaciones están presentes en todas las tipologías identificadas. No por el hecho de que esté en agenda bienes públicos las partes dejan de negociar. No obstante, es muy diferente negociar sobre la agenda de bienes públicos que sobre la agenda de bienes privados. Mientras que las primeras negociaciones suelen ser amigables y relativamente breves, las segundas son prolongadas y duras. Esto ocurre porque las Empresas Mineras tienden a ceder en cuestión de bienes públicos por su afán de obtener legitimidad social y ser socialmente responsables a nivel empresarial. La cooperación con base en bienes públicos existe sobre el cálculo racional y se ejecuta en la medida en que reporte beneficios para la Empresa Minera.



### CAPÍTULO III: ANÁLISIS DE CASOS

Tomando en consideración el marco teórico y la tesis de relacionamiento del presente trabajo, en esta sección quiero ilustrar las cuatro tipologías de relacionamiento identificadas: Proyectos de desarrollo o apoyos, Substitución, Negociación, y Policy Networks o Captura del Estado con casos reales de mi experiencia en Orcopampa durante los años 2010 y 2011.

#### Substitución de Estado, Proyectos de desarrollo o apoyos:

##### El caso del proyecto Carretera Ayo - Huambo

La cooperación entre el Estado, las Comunidades Campesinas y la Empresa Minera ocurre cuando el tema de agenda está referido a un bien común cuyos beneficios pueden distribuirse entre los tres actores. Así, se pueden estrechar vínculos cooperativos, y se constituyen situaciones donde todos los actores involucrados tienen incentivos y se benefician de su asociación. En estos casos, la forma de cooperación y relación entre actores se centra en la consecución de apoyos informales o proyectos productivos a favor de la localidad donde opera la Empresa Minera.

Es común encontrar proyectos de infraestructura de riego como reservorios o canales de irrigación, infraestructura civil, proyectos productivos o



agropecuarios. Por ejemplo, bajo este esquema de relacionamiento, se ha desarrollado el Canal Huancarama - Tintaymarca, un extenso canal que cubre cuatro Comunidades Campesinas del distrito de Orcopampa y que irrigará cerca de 180 hectáreas adicionales, aumentará la producción agrícola del distrito y beneficiará directamente a las familias campesinas más pobres. Este canal se ha construido con el aporte de la Empresa Minera en asociación con la Municipalidad Distrital de Orcopampa y el Gobierno Regional. Otra gran obra es el Saneamiento y Desagüe del distrito de Orcopampa, que provee de agua y desagüe a cerca de 8000 habitantes del centro poblado de Orcopampa y es posible gracias a la alianza estratégica entre la Municipalidad Distrital de Orcopampa, la Empresa Minera, el Gobierno Regional de Arequipa y el programa Agua Para Todos del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Otro proyecto de envergadura es el asfaltado del centro poblado de Orcopampa, obra donde también participan el Gobierno Regional, la Municipalidad Distrital y la Empresa Minera.

A parte de los proyectos de desarrollo, son muy comunes las solicitudes de apoyo que presentan las organizaciones sociales a la Empresa Minera. Todos los días, la Empresa Minera recibe cartas solicitando apoyos para diferentes instituciones, tanto estatales como comunales: colegios, clubes de madres, policía nacional, centro de salud del MINSA, comunidades campesinas, urbanizaciones, anexos comunales, juntas de regantes, padrinazgos de fiestas patronales, apoyo a las municipalidades, etc. Las organizaciones escriben pidiendo todo tipo de apoyos, desde maderas en

desuso hasta materiales y servicios como tuberías, cemento, útiles escolares, medicamentos, equipos, energía, alimentos, petróleo, servicios de topografía, pasantías, capacitaciones, refrigerios, etc. Este es el tipo de relación más común. El manejo de apoyos informales es básico para alcanzar buenas relaciones con las organizaciones sociales del distrito.

Luego de la introducción a los proyectos de desarrollo más importantes y la dinámica de los apoyos informales diarios, en esta sección, quisiera detenerme en el proyecto de desarrollo más ambicioso en la agenda del distrito de Orcopampa. Este es el proyecto que busca impulsar la actividad económica turística en el Valle de los Volcanes y aquí deseo explicar, con mayor detalle, cómo es que se construyen y se formulan estos proyectos; cuáles son los roles que asumen la Empresa, el Estado y las Comunidades Campesinas en contextos de sustitución estatal; y qué incentivos están detrás de esta asociación.

La Gerencia de la Empresa Minera estaba interesada en ofrecer una alternativa económica a la minería para el distrito de Orcopampa. Desde hacía ya varios años, había surgido la idea de aprovechar el gran flujo turístico a la región Arequipa para incentivar esta actividad económica en el distrito - consideraba verde y sostenible - para que, cuando la actividad minera dejara de existir en Orcopampa, pudiera haber un reemplazo de actividad económica que evitara una crisis social sin precedentes en el distrito.

El distrito de Orcopampa tiene potencial turístico. El distrito es cabecera del Valle de los Volcanes, un valle interandino único en su tipo, ya que ofrece un espectacular paisaje conformado por más de 85 conos volcánicos. Otro atributo del Valle de los Volcanes es la presencia de «cultura viva», es decir, de formas de vidas tradicionales que son sumamente atractivos para turistas extranjeros. Consiente de este potencial, la Empresa Minera convocó a una empresa consultora para que realizara un estudio de la viabilidad económica y turística del Valle de los Volcanes así como un plan de negocios que contemplara la implementación de infraestructura, servicios, capacitación local, y vínculos con prestigiosas agencias de viajes y hoteles internacionales. El análisis de viabilidad del proyecto fue positivo y se desarrolló el plan turístico del Valle de los Volcanes. Con el proyecto bajo del brazo, la Gerencia de la Empresa Minera se contactó con diversas autoridades estatales a fin de construir una asociación con el Estado para viabilizar el proyecto.

Así empezó el Proyecto del Valle de los Volcanes, una iniciativa conjunta entre la Empresa Minera y el Estado para desarrollar el turismo en el Valle de los Volcanes, que abarca los Distritos de Chachas, Andagua, Ayo, Chilcaymarca y Orcopampa, distritos de la zona de influencia directa e indirecta de la Empresa Minera. El objetivo principal del proyecto es construir una carretera asfaltada, presupuestada en más de 48 millones de nuevos soles, que una los distritos de Ayo y Huambo, con la finalidad de conectar uno de los mayores puntos receptivos de turismo del país y de la región Arequipa, el Valle del Colca, con el Valle de los Volcanes.

Con este objetivo común, los distritos que conforman el Valle de los Volcanes constituyeron la «Mancomunidad de Distritos del Valle de los Volcanes» con la finalidad de unirse como una entidad ejecutora y política para obtener fondos del Gobierno Nacional y Regional de Arequipa. Por su lado, la Empresa Minera contrató a una segunda consultora para que apoyara en la formación de la Mancomunidad de distritos, facilitara las gestiones, y lograra apalancar y comprometer recursos adicionales. La Empresa Minera también se comprometió a elaborar el expediente técnico de la carretera y contrató a un tercer consultor experto en turismo para que fortaleciera e implementara el Plan Turístico del Valle de los Volcanes; propusiera toda la infraestructura necesaria para echar a andar la maquinaria del turismo en el Valle de los Volcanes; y utilizara sus contactos con operadores turísticos nacionales e internacionales para vender el producto.

De esta tercera y última consultoría, varias propuestas de infraestructura turística han sido identificadas y ejecutadas. Resalta la remodelación de las plazas de armas distritales, la construcción de un museo en volcanología, la construcción de dos hoteles de cinco estrellas de operadores de turismo mundial, la construcción de un centro de crianza de alpacas, la señalización de todo el Valle de los Volcanes, la capacitación turística a jóvenes locales como guías, la propuesta de crear un «Parque Nacional del Valle de los Volcanes» para protegerlo de la depredación y de otras actividades económicas - incluyendo también la minería formal-, la formación de talleres en artesanía y prendas, etc. Con ello, se busca alcanzar un turismo sostenible que brinde una

buena cantidad de puestos de trabajo para la población local, y satisfaga demandas laborales, con lo que disminuirá la presión por puestos de trabajo en la actividad minera.

En la actualidad, la carretera está siendo ejecutada aunque más lento que lo programado. La Mancomunidad del Valle de los Volcanes ha tenido dificultades para instalarse y dejar de lado diferencias políticas. Por otro lado, algunas Comunidades Campesinas se unieron para reclamar a sus alcaldes mayor participación en el proyecto. Luego de los impasses, los alcaldes se han comprometido en informar y hacer participar a los líderes comunales en el proyecto turístico. Las Comunidades Campesinas no se oponen al turismo, lo que les preocupa es que no reciban los beneficios económicos de esta actividad, por lo que, en la actualidad, participan más activamente y son convocadas a las reuniones públicas donde los alcaldes anuncian los avances y las gestiones.

La Empresa Minera y el Estado fueron quienes iniciaron el proyecto y luego se fueron sumando las Comunidades Campesinas. Los tres actores están de acuerdo en la implementación de una actividad económica alternativa que suplante eventualmente a la minería. Los roces entre las partes están presentes, pero son de índole menor y se deben a la lentitud del Estado para el desembolso de los fondos de la carretera.

Este es un proyecto donde todos ganan. Los comuneros, de manera individual, esperan una oportunidad para colocar un negocio propio como un restaurante o un hotel. Las Comunidades buscan una actividad económica sostenible. Los gobiernos municipales buscan colocar a sus distritos «dentro del mapa» con la finalidad de recibir mayor atención del Gobierno Regional y Nacional. Los alcaldes municipales buscan obtener crédito político de este proyecto. La Empresa Minera espera beneficiarse quitando parte de la presión laboral que ejercen los comuneros mediante una alternativa rentable como el turismo. Además, a la Empresa Minera le interesa este proyecto porque trae consigo legitimidad, prestigio y buena imagen. Si el proyecto es exitoso, significará una evidencia concreta de que la minería es una oportunidad para desarrollar actividades económicas sostenibles que antes no eran posibles. Esto daría una imagen de responsabilidad social empresarial y permitiría facilitar nuevos proyectos en otras zonas del país.

El interés de los actores ofrece incentivos suficientes para promover una relación estratégica de cooperación. La naturaleza del bien, en este caso pública, favorece este tipo de relación. Aquí las estrategias competitivas no tienen mucha cabida porque todos los actores sienten que el trabajo conjunto beneficiará a todos. Esta iniciativa que, en un contexto con instituciones formales fuertes se esperaría que provenga del Estado, provino de la Empresa Minera. La Empresa Minera asumió muchas de las funciones del Estado así como también se comprometió, mediante una consultora, en la consecución de los recursos moviendo la burocracia estatal. En este caso, la Empresa Minera

reemplaza al Estado de dos maneras: es quien concibe el proyecto de desarrollo, y quien gestiona las organizaciones y los recursos para realizarlo. La Empresa substituye al Estado en dos direcciones tanto en su relación social, formulando la viabilidad del proyecto, como en su relación estatal, movilizandorecursos para activar a la pesada burocracia estatal.

La dificultad mayor del proyecto es la integración de las Comunidades Campesinas. El Estado y la Empresa Minera aceptaron que las Comunidades Campesinas tengan mayor participación en el proyecto. No obstante, la visión del desarrollo es distinta. Mientras que el Estado y la Empresa apuestan por grandes capitales turísticos, las Comunidades Campesinas apuestan por brindar los servicios turísticos por su cuenta. Estas diferencias se tendrán que acordar más adelante.

## Negociación:

### El caso de la Asociación de Transportistas de Chilcaymarca

La competencia entre las Comunidades Campesinas y la Empresa Minera ocurre cuando la agenda gira entorno a bienes privados cuya obtención beneficiará de manera exclusiva a personas individuales, grupos de interés o a uno de los tres actores. En estos casos, es común que los bienes privados se obtengan a expensa de otro, por lo que entran en juego dinámicas competitivas, donde una parte pierde y otra gana: un juego de suma cero.

Este tipo de relacionamiento es el que plantea más dificultades para mantener la paz social entre las Comunidades Campesinas y la Empresa Minera. A diferencia del caso anterior, donde la naturaleza del bien incentiva esfuerzos cooperativos, en este caso, la naturaleza privada de la ganancia muchas veces se traduce en juegos de suma cero donde una parte busca obtener el máximo beneficio a costa de la otra. Muchas veces, la base del conflicto entre empresas y comunidades campesinas se encuentra en la (mala) negociación de bienes privados en agenda. Los actores están en una relación interdependiente, unidos por que cada uno desea un bien del otro. El bien privado principal que las empresas mineras esperan obtener de las comunidades campesinas es el acceso a tierra y agua<sup>39</sup>, mientras que el bien

---

<sup>39</sup>Legalmente, el agua es propiedad del Estado y un bien público. Sin embargo, esto puede cambiar si la utilización de agua por parte de la minería compite en algún nivel, hasta perceptivo, con los usos y costumbres de la localidad. En estos casos, el agua se convierte en un bien privado y se ingresa en una dinámica competitiva de juego de suma cero. Esto es lo que habría truncado el proyecto Tía María de la Southern Cooper Corporation en Islay-Arequipa.



que los comuneros normalmente desean de las empresas es su capacidad para generar trabajo e ingresos económicos. El reto consiste en encontrar salidas equilibradas mediante la negociación de intereses y evitar, en la medida de lo posible, caer en juegos de suma cero. La elaboración de compromisos reales solo se puede conseguir mediante el diálogo. En este trabajo, no profundizamos en los procesos de negociación, más nos interesa identificar los escenarios comunes de negociación así como las medidas de presión fuera de la mesa que usan las partes para obtener concesiones de la contraparte. Las negociaciones se presentan en la forma de un diálogo mesurado rara vez. Esto no podía ser de otra manera considerando que el Estado está substituido y los operadores políticos locales no le rinden cuentas a nadie.

Veamos un caso ilustrativo. A inicios del año 2010, la Empresa Minera decidió reestructurar el servicio de camionetas de transporte del personal ejecutivo. Anteriormente se había trabajado alquilando camionetas de diversos proveedores: algunos eran empresas especializadas con sede en Lima, otros eran ex trabajadores de la Empresa Minera que, al momento de su jubilación, negociaron brindar este tipo de servicios y, finalmente, otros eran comuneros calificados de las comunidades campesinas dentro del área de influencia de la operación minera. El proceso era desordenado, demandaba costos adicionales y propiciaba disputas entre los proveedores, especialmente del sector comunero, que demandaba monopolizar el servicio de transporte. Esta situación cambió cuando la gerencia de operaciones, desde Lima, realizó un análisis en el que concluyó necesario efectuar la reestructuración inmediata de

la contratación de camionetas. Como medida, se determinó que la mitad de las camionetas dejarían de ser alquiladas y que la Empresa Minera procedería a comprar un nuevo modelo de vehículo más económico y con mayor capacidad de transporte. Con este cambio, la gerencia buscó optimizar procesos y hacer más eficiente la operación.

Cuando se implementó la reestructuración durante el primer trimestre del 2010 y la mitad de las camionetas dejaron de trabajar, muchos proveedores se perjudicaron. Los ex trabajadores y las empresas de Lima que brindaban el servicio se resignaron ante la nueva política empresarial. Comparándolo con la reacción de los comuneros proveedores, el tema con ellos fue simple: se acabó el contrato y se acabó la relación. Sin embargo, las complicaciones no se hicieron esperar cuando llegó el turno de lidiar con los comuneros que vieron rescindir sus contratos de servicio.

Antes de la reestructuración, los comuneros calificados de Chilcaymarca brindaban servicio con camionetas a la Empresa Minera de manera individual, cada uno velando por su propia situación. Esto era natural ya que no había la necesidad de formar una organización porque el sistema funcionaba y los «empresarios locales», como se auto dominan, recibían de manera puntual sus pagos. Esta situación cambió con la reestructuración del transporte, ya que a los pocos días de haber sido tomada la medida, se conformó la Asociación de Transportistas de la Comunidad Campesina de Chilcaymarca, cuya función principal sería la de velar por los intereses de los empresarios locales. La

Asociación no tardó en convocar una reunión con la Empresa Minera para denunciar maltratos y discriminación por el incumplimiento del Decreto Supremo 052<sup>40</sup> y la priorización de la contratación de empresas locales de la Comunidad.<sup>41</sup>

Los representantes de la Empresa Minera explicaron a la Asociación que, con estas medidas, se buscaba reducir costos y dar mayor eficiencia a la operación. Explicaron que ya no necesitarían más vehículos porque habían adquirido sus propias unidades y que los convenios firmados con la Comunidad, así como el Decreto Supremo 052, se refería a servicios disponibles en función a la necesidad de la operación, con calidad de servicio y precio. Al haber adquirido sus propios vehículos, la Empresa Minera no estaba incumpliendo sus compromisos. La explicación no fue suficiente.

La Asociación estaba constituida por la élite de la Comunidad, muchos de ellos trabajadores de la Empresa Minera, otros funcionarios del Estado y representantes con vínculos con la municipalidad distrital. Algunos de ellos llegaban a tener 2 o 3 camionetas Toyota Hilux, que reportaban ingresos mensuales fijos por varios miles de soles. Se trataba de una agrupación de élite comunal muy bien contactada con otras organizaciones sociales y con mucho

---

<sup>40</sup>El D. S. 052 – 2010 MEM, que establece los requisitos previos para el desarrollo de la actividad minera y normas complementarias, menciona en su artículo primero inciso e) que se dará preferencia al empleo local del área de influencia minera.

<sup>41</sup>Se refiere a la Addenda de Servidumbre firmada entre la Comunidad Campesina de Chilcaymarca y Cía. de Minas Buenaventura S.A.A. el 29 de diciembre del 2008. Compromiso por el cual la Empresa Minera asume ciertas obligaciones con la Comunidad como contraprestación por cerca de 100 hectáreas de terrenos superficiales.

poder dentro de la Comunidad Campesina Chilcaymarca. La Asociación no se quedó con los brazos cruzados e hizo sentir su fuerza convocando a la Asamblea Comunal, la máxima instancia de la Comunidad Campesina, donde presentó sus demandas en conjunto y exigió la reposición inmediata de sus beneficios. La Asamblea Comunal tomó sus demandas como propias y ordenó que se realizara un proceso de fiscalización a la Empresa Minera y se asegurara de que las camionetas que aún daban servicios pertenecieran a comuneros. Inclusive, llegó a exigir que se retiraran las camionetas cuyos propietarios eran comuneros de otras comunidades.

A pesar de los esfuerzos de recolocación, no había mucho por hacer. Varios quedaron esperando el momento de retaliación y obtuvieron su oportunidad cuando la Empresa Minera, de acuerdo con la Autorización por Exploraciones Categoría I y II del Proyecto Pucay<sup>42</sup>, inició trabajos de en terrenos de la Comunidad. Los miembros de la Asociación de Transportistas convocaron nuevamente a la Asamblea Comunal y sostuvieron un intenso debate en el que se cuestionó el Acuerdo por el Proyecto de Exploración Pucay firmado hacía solo unos meses atrás entre la Comunidad Campesina y la Empresa. La Asamblea Comunal empezó a presionar a la Junta Directiva comunal, acusándolos de haber regalado los terrenos a la Empresa. La directiva le solicitó al Asesor Legal de la Comunidad que revisara el documento

---

<sup>42</sup> El 1 de noviembre de 2009, la Comunidad Campesina de Chilcaymarca autorizó a la Cía. de Minas Buenaventura a realizar exploraciones en la Categoría I y II en un terreno de 1000 hectáreas denominado Pucay. La polémica dentro de la Comunidad es que la contraprestación pactada por este acuerdo era que Buenaventura cumpliera con los acuerdos de la Addenda de 2008. Para los opositores, esto significaba que la autorización se había dado de manera gratuita. Para Buenaventura, la Addenda de 2008 acordaba una contraprestación económica para exploraciones, por lo cual, la autorización no era gratuita.

que él mismo había firmado y consentido. La Asamblea Comunal se volvió a reunir para escuchar el veredicto del Asesor Legal y éste confirmó que el documento, que él mismo había elaborado meses atrás, contenía fallas irreversibles que lo invalidaban y hacían necesaria una renegociación con la Empresa. En menos de 6 meses desde la firma ante Notario Público, fue desechada la autorización para trabajos de exploración en esa localidad.

Analizando el caso, el interés de los actores ofrece incentivos para construir una dinámica competitiva. Por un lado, la Empresa Minera desea hacer un proceso más eficiente con la reducción del alquiler de camionetas mientras que un grupo de interés comunal desea que se mantengan sus beneficios. Se trata de un juego de suma cero donde uno de los actores gana y otro pierde. Sin embargo, ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo, ambas partes terminan perdiendo. Por un lado, pierde un grupo de la élite comunal representada por la Asociación de Transportistas, ya que la reestructuración vehicular es definitiva. Por otro, pierde la Empresa Minera porque se trunca un proyecto de exploración en terrenos de la Comunidad. Ambos terminan insatisfechos porque ambos tienen poder sobre el otro: la Comunidad controla las tierras y la Empresa controla el trabajo.

Otro punto interesante que ofrece este ejemplo es que demuestra cómo un grupo de interés influye en la toma de decisión comunal y logra colocar su agenda a nivel de la Comunidad Campesina. La Asociación de Transportistas tiene el poder suficiente para hacer que sus demandas sean elevadas como un

reclamo propio de la Asamblea Comunal por incumplimiento de compromisos y discriminación.

Considero que este tipo de dinámicas competitivas son las que alimentan las movilizaciones sociales. Al fin y al cabo, la movilización es un recurso más del que dispone una élite comunal cohesionada y decidida para la consecución de bienes tanto públicos como privados.



## Policy Networks o Captura de Estado:

### El caso de los talleres participativos de la declaración de impacto ambiental

Cuando las empresas y comunidades campesinas se relacionan entorno a bienes privados, las partes inician un proceso de negociación de intereses. En muchos de estos procesos, el Estado es un actor secundario que limita su rol a reconocer los acuerdos alcanzados por las partes. No obstante, hay otros procesos administrativos que legalmente obligan al Estado a participar directamente, apelando a su función reguladora en la relación entre empresas y comunidades campesinas. Así es como, mediante las direcciones regionales del Ministerio de Energía y Minas, el Estado es responsable de convocar y dirigir los Talleres de Participación Ciudadana para la aprobación de instrumentos ambientales de los proyectos de exploración y explotación minera. La ley define la participación ciudadana en el sector minero de la siguiente manera:

La participación ciudadana en el sector minero es un proceso público que tiene por finalidad poner a disposición de la población involucrada información adecuada y oportunidad respecto a las actividades mineras proyectas o en ejecución para la toma de decisiones de la autoridad competente.<sup>43</sup>

Garantizar un adecuado proceso de participación ciudadana para los nuevos proyectos mineros es responsabilidad del Estado. Antes de iniciar los

---

<sup>43</sup>Ver el D.S. 028-2008 Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero

talleres de participación ciudadana, las empresas y las comunidades campesinas acuerdan el uso de la tierra para tal fin. Sin embargo, la ley establece que los acuerdos entre estos actores no son suficientes para iniciar el proyecto, por lo que es necesario que el Estado apruebe el respectivo estudio de impacto ambiental y el proceso de participación ciudadana. Este proceso permitiría, al menos en teoría, que la población conozca el proyecto antes de su ejecución y pueda presentar sus inquietudes o sugerencias para que sean revisados por las autoridades. El Estado no sólo está encargado de dirigir los Talleres de Participación Ciudadana, también evalúa la viabilidad técnica y ambiental de los nuevos proyectos según los datos que recoge el estudio de impacto ambiental. Además, la población puede sugerir revisar ciertos puntos o pedir que se incluyan mayores garantías ambientales en los estudios de impacto ambiental, no obstante, la participación ciudadana no es vinculante y solo el Estado puede discutir la viabilidad de un proyecto o su modificación.

En la práctica, los procesos de participación ciudadana sufren dos limitantes estructurales que les restan efectividad: la desconfianza generalizada de la sociedad peruana hacia las instituciones del Estado y la debilidad institucional de estas instituciones. La población no cree en la parcialidad de las instituciones estatales.

El caso de las políticas de participación ciudadana en el subsector minero es un ejemplo que ilustra la debilidad institucional y la natural



desconfianza ciudadana a este proceso. El MEM no tiene los medios necesarios para que sus representantes realicen los talleres participativos con recursos estatales. En la práctica, los representantes del MEM coordinan con funcionarios de la empresa su traslado desde la ciudad al local designado para el taller. En muchos casos, la empresa también se encarga de coordinar la estadía, la alimentación y hasta los viáticos de los funcionarios estatales. Esto conlleva a que el representante del MEM irremediablemente pierda la objetividad necesaria para dirigir los talleres de acuerdo al espíritu de la ley. Por ejemplo, en el calor de las instalaciones mineras, algunos funcionarios estatales comparten experiencias y discuten estrategias sobre cómo llevar un taller ordenado para aprobar el instrumento ambiental.

Evidenciamos aquí espacios de coordinación entre el Estado y la Empresa Minera. Estos espacios tienen un carácter informal que debemos entender como consecuencia de la sustitución del Estado por parte de la Empresa. Por otro lado, estos espacios se refuerzan considerando el pequeño círculo de profesionales que constantemente pasan del sector privado al público y que mantienen una red de contactos que construye una afinidad natural en ideas y percepciones entre ambos actores.

Por supuesto que los niveles de afinidad y coordinación no pueden ser generalizados a todas las oficinas estatales. En gran medida, las nuevas instituciones estatales con mandato de fiscalización ambiental como el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería -OSINERGMIN- o

el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental del Ministerio del Ambiente -OEFA-, mantiene estándares exigentes de trabajo y presupuestos adecuados que les permite asegurar un mayor nivel de independencia y objetividad en su función. Estas instituciones son conocidas por sus supervisiones no opinadas y su riguroso análisis documentario.



## CONCLUSIONES

En este trabajo, sostengo que la relación que media entre las Comunidades Campesinas, el Estado y la Empresa Minera está en función a la agenda entre bienes públicos y bienes privados en un contexto de sustitución de Estado. Debido a ello, estamos frente a una relación inmediata que a veces se mantiene a flote gracias a la capacidad de la Empresa Minera para gestionar el flujo de bienes que vincula a los tres actores. Si la Empresa Minera ignora la importancia de fortalecer su estrategia social o no tiene cuadros capaces de identificar, negociar y administrar el flujo de bienes entre los tres actores, entonces las posibilidades de que este delicado equilibrio se quiebre y estallen manifestaciones de violencia social es muy alta. De hecho, gran parte de los actuales conflictos sociales se deben a carencias en la gestión social de las empresas extractivas.

Entre los tres actores, la relación más conflictiva se da entre la Empresa Minera y las Comunidades Campesinas. Esto ocurre debido a que las Comunidades Campesinas ven a la Empresa Minera como una entidad que deberesolver toda clase de necesidades y demandas sociales que no le corresponderían legalmente. La Empresa Minera no solo carga con la contratación de mano de obra local, la compra de servicios locales, la negociación de terrenos, la comunicación continua con los *stakeholders*, etc., sino que también asume la mejora de los servicios de educación y salud, de

seguridad y de infraestructura, de nutrición y de vivienda de la comunidad donde se encuentra. Esta relación tan estrecha facilita que se filtren intereses privados y facilita mayores oportunidades para agendas conflictivas.

El Estado es un actor fundamental en la dinámica social que hemos analizado. Su presencia ambigua es la que permite la substitución de sus funciones. Desde diferentes medios, existe la mala costumbre de explicar los conflictos socioambientales como causa de la falta de Estado. Si bien la poca presencia del Estado es una condición importante, no es una condición suficiente para explicar los conflictos sociales. Las relaciones entre Empresa Privada y Comunidad Campesina se pueden mantener estables con una baja presencia estatal si es que la Empresa puede manejar adecuadamente el flujo de intereses sociales que despierta entre la población local.

Por último, uno de los objetivos principales de este trabajo ha sido llamar la atención respecto al enfoque mayoritario que ha tenido la academia para entender la conflictividad social. La gran mayoría de trabajos han analizado las relaciones sociales entre las Empresas Extractivas y las Comunidad Campesinas en contextos de movilización y conflicto. De tal manera, se ha dejado de lado la relación más común entre los actores: la rutina monótona del relacionamiento diario. Considero que, para entender mejor la problemática de los conflictos socioambientales, debemos promover más estudios acerca de las relaciones diarias. Si analizamos solo escenarios conflictivos, entonces, ¿cómo

podremos plantear políticas públicas para mejorar las relaciones sociales y el desarrollo integral de los proyectos extractivos y las comunidades aledañas?



## REFLEXIONES FINALES

Hemos visto que las relaciones entre el Estado, las Comunidades Campesinas y la Empresa Minera son dinámicas. En la actualidad, la lógica de relacionamiento, más allá de buscar conseguir un desarrollo sostenible de las Comunidades Campesinas aledañas a proyectos mineros, prioriza la obtención de bienes y beneficios que, en su gran mayoría, benefician a operadores políticos individuales o grupos de interés. Para las Empresas Mineras, la primera prioridad es mantener constante la operación y, por ello, se da cabida a que intereses particulares de líderes sociales sean satisfechos prioritariamente sobre proyectos de desarrollo de mayor impacto social. Por su lado, el Estado mantiene una posición ambivalente y cómoda. El Estado aprovecha la situación de sustitución de sus funciones, delegando responsabilidades que le son propias a entidades privadas. Esta delegación muchas veces es reforzada desde el Estado, quien hace muy poco o nada por revertir la situación. Si en el pasado las relaciones han sido diferentes, ¿no podemos acaso imaginar una nueva posibilidad de relacionamiento?

Para cambiar el esquema actual de relacionamiento, que está sesgado por la demanda y oferta de bienes públicos y privados en una lógica inmediatista y de corto plazo, debemos de buscar un compromiso integral de los tres actores involucrados.

El Estado debe de asumir su responsabilidad íntegramente en la dinámica de relacionamiento. Revertir la comodidad substitutoria requiere que el Estado fortalezca sus instituciones. Debido a que se trata de instituciones informales que han sido creadas por las carencias de las instituciones estatales, se entiende que, si las instituciones estatales son fortalecidas, se rompería con la lógica inmediateista del actual relacionamiento. Lo fundamental del fortalecimiento del Estado, es que es un requisito indispensable para dejar la lógica del corto plazo y concentrar esfuerzos en proyectos de desarrollo de largo alcance. Las actividades extractivas son por definición temporales. Luego de que se cierre el proyecto, nos enfrentamos al terrible escenario de que todo el progreso alcanzado resulte falaz e insostenible. Sólo el Estado está en capacidad de tomar la oportunidad que suponen los proyectos privados para articularlos a sus políticas y así garantizar la continuidad del desarrollo.

Las Comunidades Campesinas deben de fortalecer su organización interna. Prácticamente no existen medidas de accountability horizontal que permitan controles políticos a los líderes u operadores que las manejan. Esta carencia permite la proliferación de líderes comunitarios que utilizan pragmáticamente la fuerza de la Comunidad para alcanzar beneficios personales o de grupos de interés comunal. Una propuesta interesante es que las Comunidades Campesinas deberían de dejar el modelo político asambleísta que les impone la Ley de Comunidades Campesinas y cambiarlo por un modelo donde se ponga la atención a los pesos y contrapesos, los controles políticos y la mejora de la representación política sin dejar de lado los aspectos

participativos que son vitales en organizaciones de naturaleza comunal. Las Comunidades Campesinas deberían de ser manejadas con liderazgos y visiones de desarrollo claras. Para ello, un fortalecimiento de su organización y de la estructura de la toma de decisiones, en el plano de manejo administrativo y manejo político, debería de ser el interés principal de una élite comunal comprometida.

La Empresa Privada debe de asimilar la importancia de fortalecer sus organizaciones sociales y medioambientales. Esto no es sólo productivo para la operación en el sentido de que aumenta las posibilidades de su sostenimiento, sino que también da prestigio a la empresa en el plano de responsabilidad social corporativa. Las Empresas deben de favorecer una estrategia de desarrollo conjuntamente con las Comunidades Campesinas y con el Estado. La estrategia debe partir con la inclusión de los proyectos productivos dentro de las políticas de desarrollo del Estado con la finalidad de formar una asociación estratégica desde el comienzo. El enfoque de la empresa debe de ser traer al Estado a las zonas de impacto directo e indirecto de su operación para trabajar conjuntamente y no asumir sus funciones en la lógica substitutoria desde el inicio. No obstante, esto no significa que la Empresa debe de eliminar la función substitutoria de un día para el otro. Esto causaría un impacto social muy fuerte y perjudicaría sus relaciones sociales ya que las Comunidades Campesinas quieren que alguien se encargue de los problemas estructurales y perciben que esta es la obligación de la Empresa. Recordemos que las instituciones informales no serían “instituciones” si es que uno podría dejar de



cumplirlas y no sufrir represalias. Las instituciones informales substitutorias se mantienen por que cumplen una función tanto para la Comunidad como para la Empresa en el sentido de que le permiten operar y obtener legitimidad social. El cambio de la substitución debe de ser una estrategia a mediano y largo plazo, lograda gracias a un trabajo continuo con el Estado.

La relación es tripartita y todos los actores tienen su parte de responsabilidad. Si los actores de esta relación logran realizar los cambios propuestos en estos tres puntos, encontraríamos que la estructura de incentivos que en la actualidad observamos cambiaría dramáticamente favoreciendo alcanzar las metas de desarrollo que todos deseamos.

## BIBLIOGRAFÍA

### ACTA DE ACUERDO

1986 Entre la Cía. de Minas Orcopampa y la Municipalidad Distrital de Orcopampa.

### BENAVIDES G, Raúl

2007 Presentación: Orcopampa, Desarrollo Sostenible En:  
<http://www.bcrp.gob.pe/docs/Proyeccion-Institucional/Encuentros-Regionales/2007/Arequipa/EER-Arequipa-Benavides.pdf>

### BUCHANA, James y TULLOCK, Gordon

1962 *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

### COTLER, Julio

1994 La mecánica de dominación interna y del cambio social. En: *Política y Sociedad en el Perú. Cambios y continuidades*. Lima, Serie: Perú Problema23, Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

D.S N° 028-2008-EM, Reglamento de Participación Ciudadana en el Sub Sector Minero

DE ECHAVE, José; DIEZ, Alejandro; HUBER Ludwig; REVESZ, Bruno; LANATA Xavier y TANAKA, Martín

2009 *Minería y Conflicto Social*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP) – CIPCA-CBC-CIES (426p.)

### DE GREGORI, Carlos Iván; BLONDET, Cecilia; LYNCH, Nicolás

1986 *Conquistadores de un nuevo mundo*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP)

DEFENSORÍA DEL PUEBLO, Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad (APCSG)

DURAND, Francisco

2005 *La mano invisible en el Estado: efectos del neoliberalismo en el empresariado y en la política*. Serie Cuestión Perú. Desco, 287 páginas

EVANS, Peter

1995 *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.

HALL, Peter y TAYLOR, Rosemary C.R.

1996 *Political Science and the Three New Institutionalisms*. MPIFG Discussion paper 96/6

HELMKE, Gretchen y LEVITSKY, Steven

2003 *Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda*, Perspectives on Politics, Vol. 2, No. 4, pp. 725-740

INFOGOB Ver: <http://www.infogob.com.pe/>

LEVITSKY, Steven

2011 *Instituciones politizadas (y cómo combatirlas)*. Artículo publicado en el diario La República 24/10/2011

LEY GENERAL DE COMUNIDADES CAMPESINAS N° 24656

MARCH, James G.; OLSEN, Johann P.

1989 *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press. pp227

MCCARTHY, John y ZALD, Mayer

1977 *Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory*. En: American Journal of Sociology, n° 82.

MELÉNDEZ, Carlos

2009 *Movilización sin movimientos. Las protestas en torno al caso Quilish en Cajamarca*. En: Grompone, Romeo y Tanaka, Martín (eds). : Las protestas sociales en el Perú actual. Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social. Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP)

MELÉNDEZ, Carlos

2005 *Mediaciones y conflictos: las transformaciones de la intermediación política y los estallidos de violencia en el Perú actual*. En: Vich, Víctor (ed). El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia. Lima. Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

NORTH, Douglass

1990 *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.

O'DONNELL, Guillermo

1998 "Accountability horizontal" (1997). En: *Ágora*, n° 8. Buenos Aires.

OLSON, Mancur

1965 *The Logic of Collective Action*. Public Goods and Theory of Groups. Harvard University Press.

SALAS C, Gonzalo

2008 *Dinámica social y minería. Familias pastoras de puna y la presencia del proyecto Antamina (1997-2002)*. Lima. Instituto de Estudios Peruanos (IEP). 409 p.

SANDLER, Todd

1992 *CollectiveAction. Theory and Applications*. New York, Harvester Wheatsheaf.

TANAKA, Martín

2001 *Participación popular en las políticas sociales, Cómo y cuándo es democrática y eficiente, y por qué puede también ser lo contrario*. Lima. Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Consorcio de Investigación Económico y Social (CIES).

TANAKA, Martín

1999 *La participación social y política de los pobladores populares urbanos: ¿del movimientismo a una política de ciudadanos? El caso de El Agustino*. Lima. Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Documento de Trabajo N° 100. Serie Sociología y Política, 19