

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS  
CONVOCATORIA 2012-2014**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

**ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DESTINADA  
A LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL EN PERÚ (2009-2013)**

**DANIYAR GULSARÍ SULCA HUAMANÍ**

**OCTUBRE DE 2015**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**  
**SEDE ECUADOR**  
**DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS**  
**CONVOCATORIA 2012-2014**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

**ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DESTINADA  
A LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL EN PERÚ (2009-2013)**

**DANIYAR GULSARÍ SULCA HUAMANÍ**

**ASESOR DE TESIS: GUILLAUME FONTAINE**  
**LECTORES: ANA CAROLINA GONZÁLEZ**  
**PAUL CISNEROS**

**OCTUBRE DE 2015**

## **DEDICATORIA**

A la familia y a los amigos, porque sólo el sentimiento resiste al embate del tiempo y la distancia.

## **AGRADECIMIENTOS**

El agradecimiento a Flacso- sede Quito por el otorgamiento de la beca que permitió la realización de mis estudios de Maestría en esa sede. Asimismo, por el acceso permanente a espacios de diálogo horizontal con la mayoría sus docentes, lo cual contribuyó a enriquecer mi formación personal y profesional.

## INDICE

<b>CONTENIDO</b>	<b>PAGINAS</b>
RESUMEN.....	8
INTRODUCCIÓN.....	9
CAPITULO I.....	17
FALLAS DE IMPLEMENTACION DE LA POLITICA. DESDE EL NEO INSTITUCIONALISMO Y LOS INSTRUMENTOS.....	17
La implementación en el ciclo de la política pública.....	17
Las fallas de implementación en las Políticas Públicas.....	22
La Segunda generación de los estudios de implementación.....	24
La implementación y la Gobernanza.....	25
El neo-institucionalismo sociológico como enfoque de análisis.....	29
Instrumentos de Política Pública.....	36
Metodología de la investigación.....	39
CAPITULO II.....	41
INSTRUMENTOS DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA MINERÍA ARTESANAL Y PEQUEÑA ESCALA.....	41
Delimitación del problema público.....	41
Institucionalidad en la Pequeña Minería y la Minería Artesanal en el Perú.....	42
Los actores involucrados y su rol dentro de la Minería Artesanal.....	45
Los conceptos orientadores de las políticas de Minería Artesanal.....	46
Análisis de políticas desde diferentes casos.....	48
Contextualización de Políticas Públicas desde el análisis de instrumentos.....	60
CAPITULO III.....	63
POLITICA PÚBLICA DE FORMALIZACIÓN DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y LA MINERÍA ARTESANAL EN EL PERÚ. INSTRUMENTOS Y FALLAS DE IMPLEMENTACIÓN.....	63
Antecedentes de la política estudiada.....	72
Instrumentos de Autoridad.....	73
Dimensión sustantiva.....	73
Dimensión procedimental.....	78
Análisis de las fallas de implementación del instrumento de Autoridad.....	79

Instrumentos de Organización.....	82
Dimensión sustantiva.....	82
Dimensión procedimental.....	84
Análisis de las fallas de implementación del instrumento de Organización.....	84
Instrumentos de Tesoro.....	85
Dimensión sustantiva.....	85
Dimensión procedimental.....	85
Análisis de las fallas de implementación del instrumento de Tesoro.....	86
Instrumentos de Información o Nodalidad.....	86
Análisis de las fallas de implementación del instrumento de Información o Nodalidad .....	87
CONCLUSIONES.....	89
BIBLIOGRAFIA.....	93

## INDICE DE TABLAS

Tabla 1. La complejidad del ámbito de la política.....	40
Tabla 2. Estrategias perfil empresarial de la pequeña minería en el oriente Antioqueño.....	49
Tabla 3. Características de la minería a pequeña escala en el Ecuador.....	55
Tabla 4. Participación ciudadana en la minería artesanal en Bolivia.....	57
Tabla 5. Modelo NATO de los instrumentos de la política pública MAPE en Perú...	63

## **RESUMEN**

La política de formalización de la pequeña minería y minería artesanal en el Perú es un espacio de política complejo por el elevado número de instituciones, programas y actores estatales y no estatales que involucra.

La investigación examina las fallas de implementación de la política durante el período 2009-2013. Para ello, se aplica el modelo NATO (instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización), bajo dos dimensiones, la sustantiva y la procedimental y finalmente se expone el análisis de las fallas de implementación de la política. En un primer momento se aborda la etapa de implementación de la política, seguidamente se realiza un recorrido analítico sobre la minería artesanal y pequeña escala (MAPE) en Latinoamérica, especialmente en Perú, haciendo un análisis centrado en las acciones destinadas a la toma de decisiones sobre este tema. Finalmente, se presenta el estudio de caso aplicado desde el análisis de instrumentos. Así, la problemática planteada sobre las fallas de implementación identifica como principales causas en la baja consistencia entre los instrumentos y los objetivos de la política.



## INTRODUCCIÓN

El análisis de las políticas públicas, como ámbito de estudio, busca definir la acción pública frente a los objetivos previstos y las demandas planteadas. En este sentido, el diseño de las políticas cumple la función de transformar las condiciones actuales a las deseadas. En consecuencia, las políticas públicas son un producto de los modos de gobernanza, como respuesta a la interacción que existe entre el Estado, la sociedad y el mercado. La transformación del Estado y la adaptación de éste a entornos sociales dinámicos, con un poder centralizado que se desplaza hacia arriba, hacia abajo y hacia afuera en la medida que el Estado se vincula con espacios supranacionales, subnacionales y transnacionales (Peters, 2000: 53). Es una disciplina que viene tomando mayor relevancia al interior de diversos espacios académicos y estatales. En cualquiera de esos ámbitos se torna necesaria una visión integradora, en la medida que no sólo se trata de elegir y procesar métodos y enfoques analíticos sino también de comprender la complejidad de temas como la política, la economía y la sociedad. Además, intenta contribuir al estudio de los procesos que forman parte del campo de estudio de las políticas y a que la acción pública sea efectiva es decir, cumpla con los objetivos previstos al momento de su formulación.

Precisamente, los diversos procesos históricos han transformado el rol estatal, de un esquema garantista de los derechos ciudadanos –propio del *WelfareState*–, pasando por uno racionalista-económico, se llega a uno de interdependencia entre Estado y sociedad (Velasco, 2011: 19). De ahí que la conceptualización de las políticas públicas también se ha ido reformulando y, contemporáneamente, son consideradas como “un espacio en el que personas de diferentes orígenes deliberan sobre su futuro, así como en sus relaciones mutuas y su relación con el gobierno” (Hajer, 2004: 88). Esta nueva forma de relacionamiento provoca que las políticas se traduzcan en “actos y no actos comprometidos de una autoridad pública frente a un problema o en un sector relevante de su competencia” (Meny y Thoenig, 1992: 89). Esto se traduce en la existencia de políticas sectoriales (por ejemplo: salud, educación, minería, economía, etc.) las cuales tienen alcance en diversos espacios (nacionales y subnacionales) pero, sobre todo, también se considera el accionar del Estado a partir de la omisión respecto a algún tema.

La definición del gobierno interactivo -que se lleva a cabo bajo una lógica en la que los actores se involucran en la toma de decisiones- permite determinar la

gobernanza en relación a tres actores que definen el comportamiento social y las políticas públicas:

Los acuerdos con los que tanto los actores públicos como privados persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales, preocuparse por las instituciones sociales en las que estas actividades de gobierno tienen lugar y formular los principios de acuerdo con los que estas actividades se llevan a cabo. El término gobernanza denota ideas conceptuales o teóricas sobre este tipo de actividades de gobierno (Kooiman, 2003: 58).

El carácter público de ciertos problemas sociales dimensiona causas y efectos reflejados en las políticas públicas (Aguilar, 1992) que, a su vez, otorgan fundamentos teóricos a las acciones orientadas a los procesos de toma de decisión, formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. Por su parte, las variables dependiente e independiente se vinculan al análisis de las políticas públicas por la explicación de las causas y la naturaleza del estudio y, por otro lado, se enlaza con la explicación de los efectos de la política, respectivamente. Ambas variables vinculan a las políticas públicas en el ámbito público y su efectividad en los instrumentos y sus objetivos planteados.

La instrumentación de la política pública (Lascoumes y LeGales, 2007) establece que la aplicación de instrumentos se define en respuesta a la demanda de ciertos grupos o sectores sociales a modo de interacción del instrumento con el contexto (Linder y Peters, 1998). Por otro lado, la elección de estos dependerá de la coyuntura en la que se define en relación a una lógica de lo adecuado (March y Olsen, 2000). No obstante, los instrumentos -definidos como instituciones de carácter técnico y social- influyen en el comportamiento de los actores involucrados que, a su vez, determinan las fallas establecidas dentro del proceso de implementación.

La tipología de los instrumentos definida por Hood (1986), propone a los instrumentos de política mediante cuatro categorías de recursos del gobierno, estableciendo que estos afrontan las problemáticas sociales a través de la información que posee el actor político central (Nodality), como las campañas publicitarias y la divulgación de información; el poder legal (Authority) mediante leyes, normas o contratos; el presupuesto (Treasure) expresado mediante instrumentos fiscales; y las organizaciones (Organization) como instituciones alternas a los procesos de gobierno.

A nivel internacional, diversas entidades han abordado esta problemática. Así, la Organización Internacional del Trabajo –OIT- enfoca este tema en relación con las condiciones laborales y el trabajo infantil en gran parte de América Latina, aduciendo el

interés en el ámbito internacional, con el fin que los gobiernos logaran un mayor control del fenómeno informal de la actividad. Esto contribuyó a que los debates en el país, en principio, tuvieran mayor incidencia en el tema laboral y, posteriormente, se vinculen a la transferencia tecnológica, tema que es integrado desde la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura-UNESCO, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo-UNCTAD y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL-. En este punto, el desarrollo sostenible de la actividad minera se integra al debate sobre la MAPE en el país, logrando que la legislación se promulgara en relación a las políticas internacionales.

El contexto socio- económico de la década de los 80's en el país conllevó a un impacto negativo en la economía nacional que desembocó en un colapso de la actividad minera (Campodónico, 2008). Las reformas institucionales de países como Chile, Argentina, México y Perú (Banco Mundial, 1997), establecieron a la gran minería como tema central de la toma de decisiones, dejando de lado el problema de la pequeña minería y la minería informal. En este sentido, la necesidad de integrar el tema ambiental a la legislación minera, se materializó en el año 2001 con la incorporación de las dimensiones ambientales sobre el manejo de recursos naturales en zonas determinadas con actividad minera a pequeña escala. No obstante, los incentivos tributarios y el apoyo técnico a mineros informales, no tuvo mayor definición por parte del gobierno central, con lo cual se agudizaron los impactos negativos frente al fenómeno informal minero.

En este sentido, la re definición del rol estatal frente a diversos actores abordó la necesidad que en la toma de decisiones se integre a un grupo social específico, de esa manera, se logró abordar temas económicos y ambientales. Dentro de esta transformación, el diseño de políticas contó con un nuevo rol de capacitación técnica a funcionarios del nivel nacional y sub nacional que incluyera el desarrollo eficiente de las políticas de fomento de la MAPE. No obstante, la normatividad emitida no logró los objetivos propuestos por la política de esta última.

Por otro lado, la coordinación multisectorial de las entidades estatales no ha logrado la consecución de los objetivos frente al uso de mercurio y sus impactos ambientales y técnicos. En este caso, el impulso de las campañas de educación que tienen como fin minimizar los impactos por contaminación, no ha logrado optimizar las operaciones mineras -en su etapa de implementación- por lo que, desde el enfoque ambiental, tampoco se ha logrado tratar el fenómeno de la MAPE. En este sentido, el

escaso análisis de esta política pública y los instrumentos destinados a la misma, orienta la presente investigación hacia las fallas en la implementación de la política de formalización y promoción de la pequeña minería y minería artesanal y la inconsistencia entre los instrumentos y objetivos.

En relación a la definición de las políticas públicas y su análisis, la puesta en debate sobre la Ley N° 27651, Ley de formalización y promoción de la pequeña minería y minería artesanal, establece las acciones vinculadas a la pequeña minería y la minería artesanal (MAPE) y aborda, de modo específico, una problemática compleja a partir de la cual planteó alternativas para la promoción legal de este tipo de actividad minera. A partir de aquí, la definición de los instrumentos de política emitidos busca determinar el grado de complejidad dentro de la política en su etapa de implementación, siendo así, el análisis en torno a la gobernanza y la relación del gobierno con los actores involucrados en la problemática de minería a pequeña y gran escala, se delimita a partir de la interacción entre actores en la definición del tema en la agenda pública central.

La visibilización del tema de la MAPE en el debate público, se origina a partir de una coyuntura en relación a la defensa del medio ambiente en la zona de Madre de Dios-zona ubicada en la parte oriental del país, donde los impactos de la actividad colindaban con áreas de amortiguamiento de áreas naturales protegidas-. Paralelamente, en el mercado internacional, la cotización del oro ascendía y originaba que esta actividad se sitúe -en el ámbito nacional- como una de altos niveles de producción que también contribuía a una nueva definición de la estructura social y política del país.

En un primer momento, la legislación sectorial, acorde a la Constitución del Perú de 1993, consolidó acciones en relación a la conservación de los recursos naturales, delimitando las políticas implementadas posteriores a la promulgación de esta Carta Magna. Con la liberalización económica de los años 90, Perú se integra a la promoción de inversiones del sector minero con una Ley que promueve la estabilidad tributaria y cambiaría a inversionistas en la minería a gran escala, determinando también un cuerpo normativo para las concesiones mineras y las obligaciones ambientales.

El planteamiento de la minería sostenible que se integra en la Ley General de Minería de 1992, contempla los mecanismos tributarios, los incentivos y la estratificación minera en torno a los cuales se clasifica la gran, mediana y pequeña minería en relación a las legislaciones anteriores, la Constitución y los objetivos de la política de formalización. En este sentido, la MAPE adquiere características propias,

logrando una producción nacional de 44.774 Kg de oro al año (MEM, 2011). De esta manera, la Ley N° 27651 considera la actividad minera en las diferentes zonas del país en base a características sociales, ambientales y económicas y se convierte en un hito respecto a la promoción y formalización de la MAPE.

Dentro de este contexto, el rol estatal en la promoción y formalización de la actividad minera se retrasó por siete años, pues no se cumplieron con la totalidad de los procedimientos establecidos para la legalización de la MAPE, y se mantuvo la ausencia de instrumentos de gestión ambiental que respondan a las particularidades de una actividad con dimensiones específicas. Esta situación generó la proliferación de la actividad en áreas prohibidas, incumpliendo leyes de diversos sectores –minero, forestal, hídrico, etc.- e incurriendo en infracciones administrativas y delitos penales. En la medida que las acciones estatales no originaban los resultados inicialmente previstos, la Ley N° 29815 del año 2011, otorga facultades al Poder Ejecutivo con el fin de determinar las actividades estatales sobre el proceso de formalización para que, entre otras acciones, se legisle sobre la interdicción de la minería ilegal y sobre la lucha contra la criminalidad asociada a la minería ilegal.

El complejo escenario en el que se formula la política destinada a la MAPE, define las reglas bajo las cuales se establece un contexto político, económico y ambiental sobre la producción, bajo el cual, las decisiones gubernamentales se materializan en instrumentos que se configuran bajo un problema de gobernanza en la medida que trasciende el plano de la decisión tradicionalmente atribuido al gobierno de turno.

Así, la promulgación de la Ley N° 27651, significó la delimitación del rol del Estado frente a la MAPE, pues abordó una problemática compleja en el país bajo alternativas de promoción y existencia legal de la actividad con instrumentos que buscaron ampliar la efectividad de la política pública, conduciendo a que el gobierno central involucrara a actores relevantes en la definición de alternativas junto con gobiernos sub nacionales.

Lo reseñado ubica la atención en el análisis de la política pública de la MAPE, especialmente sobre las capacidades gubernamentales y no gubernamentales, en las cuales se evidencia pugnas sobre la formalización de la pequeña minería y minería artesanal. Como se mencionó, hace una década se empieza a diseñar marcos legales y estructuras institucionales. La implementación de políticas abarca una diversidad de actores que participan en un determinado mix de instrumentos, de recursos y del

contexto sociopolítico en el que se desenvuelven, los cuales son factores que inciden en las preferencias por los instrumentos y estilos de implementación.

En la etapa del diseño de política, se establecen los objetivos y vinculados a estos se encuentra la escogencia de instrumentos que serán implementados. También en ese momento se observa las razones que determinan la selección de los instrumentos y el posible mix en los mismos.

Esta investigación pretenderá analizar la política pública destinada a la pequeña minería y minería artesanal a partir de los instrumentos de política y abordará las fallas en su implementación. Asimismo, se busca la comprensión del quehacer estatal, de la toma de decisión y de la interacción entre los actores. El modelo teórico es el Neoinstitucionalismo, el cual analiza la relevancia de las instituciones formales e informales y la participación de actores estatales y no estatales (Howlett, 2009). La elección de los instrumentos y la orientación de los mismos, es significativa para el diseño de políticas y su adecuada implementación, lo cual refleja toma de decisiones más inteligentes y una adecuada comprensión de procesos. Los instrumentos son la expresión de lo que hay detrás de ellos, enfoques ideológicos, conocimientos, estructuras de gobierno que responden a intereses, formas de hacer política y disposiciones que limitan o promueven la capacidad de gobernar (Howlett, 2014).

En mérito a ello, esta investigación conduce a resolver la siguiente pregunta: ¿por qué falla la implementación de una política pública?; es decir, los instrumentos se definen a partir de los objetivos propuestos en la etapa de diseño de la política pública, con lo cual los problemas que presentan ciertas políticas yacen en las dificultades de determinar la consistencia entre instrumentos y objetivos. Así, la investigación se centra en las fallas de implementación de la política para la minería artesanal y en pequeña escala en Perú entre los años 2009 y 2013, realizando un breve análisis sobre los instrumentos y su correspondencia con los objetivos. Como menciona Hall (1993), se deben realizar cambios o ajustes de los instrumentos en la marcha de la implementación, a partir de cambios técnicos, la verificación de los objetivos inmediatos o el calibrado de los mecanismos específicos.

El primer capítulo, presenta una discusión desde un enfoque neo-institucional que está dirigido al análisis de implementación de las políticas públicas en relación a sus instrumentos. Frente a ello, las fallas de implementación corresponden a la inconsistencia entre los instrumentos y los objetivos planteados en el diseño de la

política, por lo que se aborda la toma de decisiones hacia los instrumentos como modelo explicativo de las políticas públicas.

En el análisis de las políticas públicas, los métodos y estudios dirigidos a determinar las fallas al momento de la aplicación contribuyen a fortalecer la relación con la acción pública, el rol estatal y la interacción del Estado con la sociedad. Las políticas públicas se consideran como acciones que involucran actores frente a problemas o demandas sociales que se insertan dentro de la agenda pública. Como resultado de las decisiones del Estado, aquéllas -en su etapa de implementación- se consideran como una transformación de problemas sociales que buscan determinar soluciones.

El neo-institucionalismo considera el rol de los actores en la toma de decisiones, con lo cual las políticas públicas están destinadas a resolver problemas sociales en relación con la sociedad a gobernar (Pierre y Peters, 2000) y plantear agendas a las demandas sociales. Asimismo, al centrar el análisis de las políticas públicas sobre un enfoque neo-institucional desde un carácter normativo, se considera a las instituciones desde un comportamiento colectivo que proporciona normas en las que los individuos incorporan valores dentro de las organizaciones (March y Olsen, 1995) y vinculan al Estado con la sociedad -como base gubernamental- y en relación a la acción pública. Las instituciones responden a prácticas sociales establecidas dentro de un sistema dinámico que reconfigura la concepción de la burocracia, de esta manera, se traslada una estructura dominante a un pensamiento racional colectivo donde el comportamiento individual constituye la toma de decisiones que legitima las acciones estatales a partir de la participación social y la construcción de normas o estructuras. De este modo, la implementación de las políticas públicas significa un espacio en el cual se definen las acciones vinculadas a la eficacia de la política a partir del análisis de instrumentos que establece la definición de los cambios de política. (Hall, 1993).

El segundo capítulo integra el Estado del Arte respecto al análisis de las políticas públicas en relación a la minería artesanal en el Perú, el cual establece la identificación de actores y conceptualización de los instrumentos sobre el manejo de la informalidad de la MAPE en América Latina. La literatura sobre esta actividad se relaciona a la formalización de la actividad productiva enmarcada en el ámbito legal, económico y técnico, en donde las políticas públicas se enfocan, principalmente, al cumplimiento de las necesidades de los grupos mineros; por ello, surge el involucramiento de actores en relación a las estrategias de formalización y al fortalecimiento de la actividad minera.

En el tercer capítulo, se presenta brevemente los antecedentes de la política, lo cual estuvo intrínsecamente vinculado a un proceso de liberalización económica de algunos países en América Latina como consecuencia del Consenso de Washington. Asimismo, se analiza la política de la pequeña minería y la minería artesanal en el Perú, a través de los instrumentos y la doble dimensión de la política pública. Se evalúan los instrumentos del modelo NATO (Hood, 2007) que puedan evidenciar las fallas de implementación. Este modelo plantea dos dimensiones, una sustantiva y otra procedimental. La primera, determinada por el Estado, pues se encarga de proveer bienes y servicios. La segunda, aborda las relaciones entre el Estado y la sociedad (Howlett, 2009).

En esa línea, se analiza los instrumentos de autoridad emanados de las normas y derecho que señala el Estado, los instrumentos de organización que establecen la competencia institucional para el tema, los instrumentos de información que abordan la información procesada y tomada por el Estado para la política, los instrumentos de tesoro que permite apreciar la disponibilidad de recursos económicos; además del por qué la decisión en la asignación de determinado monto económico para la política analizada. De esta manera se aborda la combinación de los instrumentos, el estilo de la política y, en consecuencia, las fallas de la política a partir de los diversos instrumentos. El desarrollo de esta investigación es de tipo cualitativo, bajo la estructura de variables; una variable dependiente, definida a partir de las fallas de implementación de una política pública, una independiente que considera las instituciones como moldeadoras de los procesos de la acción pública y con estos, la toma de decisiones y la implementación de las políticas. En las conclusiones se enuncian las ideas centrales a las que se arriban luego del análisis de los instrumentos de la política pública y de las fallas e su implementación. Se otorga relevancia a la inconsistencia interna (entre los instrumentos) y la externa (con los objetivos de la política).



# CAPITULO I

## FALLAS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA. DESDE EL NEO INSTITUCIONALISMO Y LOS INSTRUMENTOS

Este primer acápite pretende desarrollar un debate teórico sustentado en el neo-institucionalismo sociológico y enfocado a las fallas de implementación de las políticas públicas y sus instrumentos.

A continuación, se presentan alcances para la teoría abordada desde la literatura del enfoque neo institucionalista para el análisis de instrumentos. Para ello, se presentará el enfoque neo institucionalista como forma de abordar el caso estudiado. En segundo lugar, se hablará de la etapa de implementación y su rol dentro del ciclo de políticas públicas. En el tercer apartado estará presente el análisis de la implementación y su relación con la gobernanza. Además, se busca que dicha discusión brinde herramientas de análisis para el estudio de las fallas de implementación con base en los instrumentos de política a partir de la consistencia entre los objetivos y los instrumentos de la política.

### **La implementación en el ciclo de la política pública**

En la literatura revisada se puede identificar al ciclo de política como un sistema que abarca un proceso general, dividido en etapas, el cual se caracteriza por una secuencia lógica y cronológica que, por lo general, lleva implícita una secuencia ordinal y jerárquica en una lógica de las consecuencias. Al respecto, Howlett y Ramesh (2003) indican que cada etapa del ciclo de política tiene que ver con una parte específica de la solución de un problema determinado. Lo primero es reconocerla a través de la agenda-setting y lo segundo es decidir sobre la solución, para proceder a accionar determinada solución en el proceso de implementación, lo último es la evaluación de los resultados.

La renovación de la visión de política pública plantea la superación de la tradicional división Laswelliana de la década de los 50's, la cual distinguía fases en la política pública -la identificación de un problema y la construcción de la agenda pública, la formulación de soluciones, la toma de decisión, la implementación y evaluación- en base a la afirmación de la no existencia de linealidad sino más bien la alteración de esas fases, lo cual confirma que “una fase no sigue necesariamente a la precedente: las fases pueden superponerse, retroceder en su secuencia cronológica o,

también, ciertas actividades funcionales pueden no aparecer nunca a lo largo del proceso” (Meny y Thoenig, 1992: 105). Se afirma la existencia de una realidad distinta de lo que plantea la teoría, donde los participantes inciden de manera constante en todo el proceso de la política confirmando, con ello, la necesidad de marcos, métodos y enfoques diferentes.

Autores como Meny y Thoenig (1992) la dividen en dos fases: la de análisis y la de selección. En la primera se investiga sobre el problema, se evalúan diversas opciones y los probables impactos que puedan ocasionar. En el segundo momento se decide. Para arribar a eso existirán tensiones, disputas y negociaciones en el proceso; podrán surgir otro tipo de problemas y se enfrentarán alteraciones en la agenda. En vista de este “encadenamiento de actividades” esta fase de formulación también presenta etapas no lineales -como las que suceden en el “ciclo” de la política pública.

Para el análisis de la política pública, el orden del ciclo de la política ayuda intensamente rastrear y medir las decisiones políticas, capacidades técnicas, administrativas, entre otros. Dentro de este orden, la etapa de implementación cumple con la concreción de una idea o política. En ella participan diversas instituciones y se tienen en cuenta varias perspectivas (nacional, subnacional e incluso internacional o transnacional).

Por otra parte, Meny y Thoenig (1992) afirman que “la decisión se toma en los centros administrativos o burocráticos y que el resto es un asunto de ejecución en las periferias, culturalmente se subestima el momento de la implementación”. Para Parsons (2007), este problema denota una separación entre la política pública como política y la administración como implementación. Se observa, entonces, una conceptualización jerárquica de la política con incidencia directa en el modo en el cual se ejecutan las decisiones asumidas en las altas esferas. Otro problema es el de la ausencia o ambigüedad en la especificación de los programas destinados a la consecución de un objetivo, por ejemplo, la determinación de las entidades responsables de la ejecución, la interpretación de la normativa vinculada al tema, la forma en que se ejecutará el programa o en cómo se resolverán las potenciales vicisitudes que puedan surgir, entre otros.

La literatura también indica que el ciclo apunta a la integralidad, sin embargo, algunos autores coinciden en afirmar que no existen divisiones claras en las distintas fases del ciclo de política. Al estudiar la etapa de implementación dentro del ciclo de política pública, cabe partir de las críticas que algunos teóricos han hecho a ésta. Al

respecto, la implementación de la política, se caracteriza por tener movimiento y ser dinámica, es decir, no se ajusta a una concepción sucesiva y progresiva de etapas (Howlett y Ramesh, 2003). Al respecto Ostrom resalta la existencia del debate sobre si el ciclo de política es un marco, una teoría o un modelo.

Como se indicó, el ciclo de política pública es un artificio de la acción de la política con lo que se reconoce que esa separación en etapas sirve para teorizar y evaluar una acción pública. Si bien la implementación de las políticas públicas constituye una fase del ciclo de políticas, en la realidad, las situaciones problemáticas no se dan según un esquema lineal de etapas sucesivas. Incluso, según Roth (2007), el proceso de una política pública puede iniciarse en cualquiera de estas fases, invertir u obviar su orden (Roth, 2007:51).

Las primeras corrientes que se interesaron por la implementación de las políticas decían que esta fase es postdecisional en una lógica política, es decir luego que los políticos tomen la decisión, los administrativos ejecutan la idea. Sin embargo, Roth (2007), propone que los ejecutores de política cuenten con un marco de interpretación, traducción y construcción de sentido, es decir, un sistema de valores desde donde se movilizan acciones. De esta manera, las políticas públicas se van generando y tomando lógica en el territorio, incluyendo las perspectivas y posiciones de los diferentes actores que encargan los momentos principales del ciclo de política.

Por su parte, Hupe (2010) indica que la implementación de una política es resultado de una decisión respecto a un problema y desde la formulación de una política alrededor del mismo, es decir: “el acto de formulación y de toma de decisiones puede tener lugar en la base, pero tiene que ser seguido por una implementación ya que sino no tendría consecuencias” (Hill, Hupe, 2010: 5). Precisamente, luego de ese primer momento -la existencia de un problema de política- se produce el reconocimiento e ingreso en la agenda gubernamental, para después arribar al momento de formulación donde los representantes estatales adquieren un rol predominante, pero no excluyente de los demás actores. Por ello, esta fase de la política ha sido entendida como una de “transformación en programas de gobierno como resultado de un proceso social caracterizado por su complejidad” (Jann, Wegrich; 2007: 47).

La implementación de las políticas públicas tiene como objetivo materializar los intereses propuestos desde la etapa de formulación. En este sentido, asume formas institucionales, las cuales determinan acciones en referencia a la cultura, valores y símbolos; sin duda, los procesos de cambio, modernización y gestión de las

instituciones han logrado que los procesos de gobierno estén enmarcados dentro de una gobernanza<sup>1</sup> en la que los actores sociales ejercen mayor participación en la toma de decisiones. Si bien el modelo jerárquico de gobierno aún sigue imperando en la formulación de las políticas públicas, la inclusión de actores dentro de las acciones vinculadas al cumplimiento de las tareas del Estado ha logrado que se genere mayor participación y legitimación de los procesos institucionales (Hill, Hupe; 1984).

Referirse a la implementación significa un nuevo momento en la política pública. En aquella se plasman las acciones determinadas a partir del diseño y la formulación de la política, teniendo como objetivo el logro de óptimos resultados referentes a los problemas planteados desde el momento de la toma de decisiones, la consistencia entre los objetivos planteados en la formulación y los instrumentos diseñados para su ejecución. En ese sentido, la implementación se vincula con las herramientas de ejecución del objeto de la política, con lo cual la elección de instrumentos para cumplir las metas determinará el fracaso o el éxito de la política (Hill, Hupe; 1984) a partir del comportamiento institucional que genera influencia en los actores, originando modelos de comportamiento que permiten la reproducción de conductas sociales, económicas, políticas que se hacen evidentes a través del cambio en la relación entre la sociedad y el Estado.

La implementación se instituye en un momento posterior a la formulación y, desde un aspecto cognitivo, se da en respuesta a las metas de la política pública en el cual la toma de decisiones responde a dos fases distintas. La primera, desde el formulador o tomador de decisiones y, en una segunda, desde quienes implementan. En esa línea, el análisis de las políticas públicas debe ser consistente entre las dos fases que se conectan en la consecución de las metas finales. Basados en un teorema, se plantea que la implementación sigue a la formulación y decisión (Hill, Hupe, 1984) dentro de la búsqueda de la meta deseada.

En la medida que la implementación significa la consecución de una política, en el debate sobre las políticas públicas se considera que la política es el resultado de una decisión, las acciones se realizan desde la administración; por tanto, una política constituye los comportamientos, intenciones, inacción y acción (Hill, Hupe; 1984) de un gobierno, en el que los resultados se ven determinados desde los propósitos destinados a

---

<sup>1</sup> Entenderemos por gobernanza al grado de incidencia de los actores en los procesos que define las políticas públicas y que permiten, a partir de Kooiman (2004), determinar tres tipos de gobernanza: una jerárquica, que determina el grado de acción entre actores, la co-gobernanza que busca la interacción entre los actores; y la auto gobernanza. Estas formas conducen a la adopción de consensos alrededor de la definición de temas dentro de la agenda pública.

conseguir un fin o solución de necesidades o demandas sociales, “la política pública incluye un papel clave, más no exclusivo de las agencias públicas” (Hogwood y Gunn, 1984).

El debate sobre la concepción de las políticas públicas está determinado -de manera subjetiva- por el formulador de la política. Existen enfoques que consideran la participación de actores en la definición de un problema específico y que, a su vez, están desarrollados por individuos con un carácter racional social (Hupe, 1984). De este modo, la definición, la construcción e implementación de las políticas depende de medios, fines y de la manera en la cual se establezcan las relaciones entre individuos e instituciones.

En este punto, la formulación de los objetivos determinados como fines y acciones debe ser desarrollada a partir de la consistencia y utilización de los instrumentos adecuados. Además, la política está orientada a proporcionar alternativas para mejorar las diversas problemáticas de la sociedad. Este enfoque no sólo está determinado desde la no racionalidad de la política bajo fines económicos, sino también desde la interacción social en la cual se formulan acciones a partir de una relación. Las fallas que se originen en la implementación de las políticas dependerán -en gran parte- de las inexistentes o defectuosas acciones que se den desde esta fase (Aguilar, 1993).

Parte del fracaso de las políticas públicas tiene vinculación con algún error en la decisión por parte del ente ejecutor, inclusive desde la formulación “el precio que paga el liderazgo gubernamental por su sobreactuación es el que se le constituya en el origen de los males” (Aguilar, 1993: 118). De acuerdo a ello, el fracaso de las políticas se establece desde dos dimensiones. Primero, desde un nivel teórico y, segundo, desde uno técnico. En ese razonamiento, los resultados esperados desde la formulación de los objetivos se ven determinados por los actos de gobierno y, con ello, los errores a los que tiene lugar dentro de la selección de alternativas alrededor de una concepción política de los problemas, en la cual son las instituciones las que determinan las alternativas. Más allá de ello, la implementación de la decisión es la que conduce a concebir nuevos fracasos.

Durante la implementación, la decisión hace parte de la búsqueda de herramientas, en la cual es posible una retroalimentación y evaluación de los fines de acuerdo a los objetivos planteados (Hogwood y Gun, 1984). El cumplimiento de los objetivos dependerá de los enfoques y métodos utilizados al igual que del análisis, ya

que es necesario determinar la complejidad de la política para incluir los enfoques que delimiten el análisis de las políticas públicas (Wildavsky, 1979).

### **Las fallas de implementación en las Políticas Públicas**

Para Roth (2007), las fallas de implementación implican el distanciamiento entre la toma de decisión y la aplicación en la realidad, en la práctica (Roth, 2007:107). Siguiendo esta línea, para Aguilar (1993), las fallas de implementación están dadas por el error teórico o técnico de la decisión gubernamental, al plantear una estrategia infructuosa. También se le puede atribuir al fracaso, el momento del diseño de la política (2007), el momento de la distancia entre las instituciones.

Si las causas y los efectos de una política no dialogan, esto es, si no son coherentes entre sí, se puede hablar de la incapacidad de continuar en una secuencia de acciones (Pressman y Wildavsky, 1973). Aquí se puede identificar una serie de factores como la ambigüedad o inconsistencia interna entre los objetivos de la política; falta de acuerdo, los instrumentos; falta de presupuesto, confusión en los objetivos de la política, entre otros.

Primera generación de los estudios de implementación: entre los principales teóricos de la implementación de la política pública son Pressman y Wildavsky (1973), a través de un estudio sobre el fracaso en la implementación de la política en un estilo (para la época) top down, donde se desarrollan relaciones que van del centro hacia la periferia a partir de una decisión política que se tomó con anterioridad. Los autores identifican que las fallas de la política tiene que ver con las brechas de implementación, por diversos motivos dentro de una completa pugna de intereses. Parsons (2007) resalta la indicación de Pressman y Wildavsky sobre la necesidad de una coherencia entre los objetivos y la capacidad de aplicación de instrumentos dentro del momento de implementación de la política, es decir, coherencia entre el diseño y la implementación de la política.

En efecto, se puede identificar a la etapa de implementación, como el momento clave donde se identificaría la efectividad de la política, en tanto se lleva a la práctica determinadas acciones estratégicas es decir, la lógica entre los objetivos de política y los instrumentos a utilizar; los medios y los fines; las condiciones iniciales y los efectos esperados (Aguilar, 1993:44-45). Sin embargo, en el avance de las investigaciones sobre las políticas públicas, se ha puesto en discusión el rol de la implementación, el cual se

decía que se ubicaba al medio de la ideas y la puesta en práctica. Más bien se ha llegado a afirmar que la implementación estaría entendida por aspectos más complejos como distintos intereses, rutina en los procedimientos, desorganización y desarticulación de las instituciones o agencias, escasa dirección y control para lograr una ejecución efectiva, conflictos intergubernamentales, distorsiones burocráticas, resistencias locales (Aguilar, 1993).

### **La Segunda generación de los estudios de implementación**

En esta segunda etapa de estudios de la implementación de la política se ordena dos principales estilos de aplicación de la política. Estos son el modelo top-down (de arriba hacia abajo) y bottom-up (de abajo hacia arriba), haciendo un esfuerzo para comprender los por qué de las formas diferentes de implementación de las políticas públicas y sus niveles de efectividad. Finalmente, quienes ejecutan la política enfrentan reacciones de un determinado grupo de actores –directa o indirectamente impactados- o del público en general y, la mayoría de veces, no existen mecanismos contemplados -para hacer frente a estas situaciones- en el diseño de la política (Jann y Wegrich, 2007). De manera global, estos problemas forman parte de la visión *top down*, la misma que considera que uno de los problemas que se presenta es la participación de actores institucionales vinculados con los funcionarios que tienen a cargo la implementación.

Desde los enfoques *top down* y *bottom up*, las políticas públicas son analizadas en su etapa de implementación y desde la formulación y la toma de decisiones. Se determina el estudio del enfoque *top down*, desde el comportamiento de los actores estatales, el impacto de estos en la formulación (Revuelta, 2007:140). No obstante, este enfoque limita el análisis sobre cambios de política y el proceso de implementación, de manera tal que condiciona negativamente las acciones de actores sociales dentro del diseño.

A partir de esta perspectiva, el enfoque *bottom up* asume las falencias del anterior enfoque examinando que, en un primer momento, la idea central que define la toma de decisiones hacia adelante no considera el control institucional transversal en todo el proceso o toma de decisiones (Revuelta, 2007:145). Por su parte, este enfoque determina las acciones de abajo hacia arriba en los procesos de implementación, en donde su relación con la definición de los instrumentos a utilizar determina el fracaso o éxito de la política en dicha etapa.

En el enfoque *bottom up*, la implementación se estructura a partir de las organizaciones, intereses y necesidades, con lo cual se enfatiza en la interacción interna entre actores, dejando de lado la consideración de acciones externas dentro de la implementación y evaluación de la política pública. Sin duda, dichos enfoques presentan, por un lado, el control institucional de las acciones, no obstante existen limitaciones dentro de la toma de decisiones. Por otro lado, el enfoque *bottom up* desconcentra sus acciones en torno a intereses comunes, pero al no existir un control sobre la toma de decisiones por parte de un solo actor genera dinámicas y dependencias que difieren del propósito (Revuelta, 2007:147).

Con lo mencionado respecto a la literatura presentada, las teorías de primera y segunda generación fueron de gran importancia en tanto aportaron en la identificación desde factores de diseño, administración junto a la identificación de la voluntad política. Al respecto, Sabatier (1986 y 1993) destaca aspectos como las capacidades de procesos de negociación, formación y aprendizaje. Así, las dos generaciones mostradas, se logran complementar y formar teorías híbridas (Sabatier, 1993) a fin de ayudar a identificar la implementación de la política de forma más real desde la complejidad de sus realidades.

Estas teorías híbridas originan formas más pertinentes de entender la política pública y la implementación, las cuales muestran tendencias nuevas de gestión pública. Así, se puede identificar al estudio de la implementación basadas en un razonamiento centrado en la implementación como evolución, un proceso de políticas que cambia y se adapta en la medida que se implementa (Majone y Wildavsky, 1984:116), es decir desde la concepción que la implementación forma parte de un proceso de políticas que cambia y se adapta en la medida que se implementa (Majone y Wildavsky, 1984:116).

Al respecto, se puede identificar dos principales consideraciones sobre la implementación. Roth (2007), identifica, por un lado, a los que creen en la planeación, control, jerarquía y responsabilidad para lograr los objetivos de la política; por el otro lado se puede identificar la capacidad de aprendizaje, adaptación, concertación y espontaneidad.

Además, se ha identificado la importancia de la negociación entre los tomadores de decisión y los que operativizan la política y negociación, permiten entender mejor el proceso de implementación (Barret y Fudge, 1981).

La integración de enfoques de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba favorecen una perspectiva institucional que destaca la complejidad de la política a través de las interacciones (Howlett, 2009). Sabatier destaca las ventajas comparativas de los



dos enfoques, propone detectar un problema de política en un subsistema a partir de las estrategias de actores políticos claves y actores secundarios pertenecientes a los ámbitos público, privado y a distintos subniveles. Retoma de Hjern (1982) la técnica de redes para determinar a los actores principales; sin embargo, propone complementarla para establecer los actores indirectos. Destaca el carácter dinámico de las políticas y ancla la problemática a los instrumentos legales y a los cambios en las condiciones socioeconómicas. A diferencia de sus antecesores, Sabatier creyó pertinente que para hacer un análisis de política en su implementación no se requería cuatro o cinco años, sino un plazo más largo, de diez años, que permitiese un análisis más riguroso del proceso político en el que se obtuviera un grado de aprendizaje mucho más significativo, lo que posibilitaría analizar el cambio de política teniendo en cuenta la estructura de formulación, su núcleo profundo y la conformación de coaliciones que promuevan objetivos políticos de acuerdo a un sistema de creencias frente a una acción o programa gubernamental (Sabatier, 1986).

### **La implementación y la Gobernanza**

La implementación de la política pública implica una serie de acciones y decisiones venidas de los diferentes actores sociales. Así, la gobernanza contempla la negociación y relaciones con actores económicos, sociales y gubernamentales. Con ello se incorpora la acción y participación de actores no gubernamentales que también forman parte del subsistema de políticas, reforzando o reconfigurando valores y creencias que modifican la implementación de las políticas, generando un proceso de gobernanza multinivel (Howlett y Ramesh, 2009). Los modelos de gobernanza (Pierre y Peters, 2000) o modos de gobernanza (Kooiman, 2003) permiten identificar las relaciones entre el Estado y los actores no estatales y permite conceptualizar el carácter multidimensional del gobierno en acción (Hill y Hupe, 2009).

Se puede identificar una tercera generación que explica el papel y forma de entender a la implementación de las políticas. Esta generación intenta explicar la variación de los estilos de implementación a fin de encontrar patrones explicativos (Goggin, 1990 citado en Hill y Hupe 2009). La institucionalización de la rendición de cuentas fue tomando predominio en la configuración de los mercados y el paradigma que se distingue en esta época es del mercado integrado a la vida política de los Estados.

A mediados de los años 90 aparece una combinación entre pragmatismo e intervencionismo selectivo que tienen en común, la atención explícita en la acción, elemento fundamental en el cambio del "gobierno" a la "governabilidad" y la nueva forma de concebir la administración pública. Así se empieza a hablar del descentramiento del Estado, una gobernanza desde afuera, desde arriba y desde abajo. En esta línea, algunos autores como Pierre y Peters (2000), reconocen la transformación del estado a partir del triple descentramiento, lo cual ha generado una nueva noción de gobierno. Estos tres tipos son:

a) descentramiento hacia arriba, principalmente evidenciados a partir de los gobiernos supranacionales (ejemplo inicial fue la creación de la organización de las naciones unidas, y en otro nivel la creación de la Unión Europea). Estos espacios marcan la agenda entre naciones y decisiones generales conjuntas en determinados temas, los cuales deberán ser cumplidos por gobiernos nacionales.

b) descentramiento hacia abajo, el que tiene que ver con un cambio radical en la administración del estado y sus competencias a partir de la descentralización. Esta nueva responsabilidad es asumida por los gobiernos u organizaciones locales, principalmente a través de la redistribución del poder, evidenciada en la transferencia de competencias, lo que genera una descentralización del gobierno central o nacional. Ello se puede evidenciar principalmente en la descentralización económica y política de los gobiernos nacionales a los gobiernos locales.

c) descentramiento hacia afuera, donde los protagonistas son los actores no estatales. Esto se cristaliza en lo que se conoce como la "nueva gestión pública" (*new public management*), el cual además de ser una cuestión meramente administrativa, alcanza criterios ideológicos. El cambio en este nivel, se caracteriza por que el alejamiento del estado y la transferencia de esos deberes a actores privados y sector público, armando de esta manera tareas y necesidades a la medida de las necesidades más reales. Este tipo de descentramiento ha hecho más importante las interacciones entre el gobierno y la sociedad, y en ese sentido el gobierno crea espacios de participación que obedezca estas interacciones. Desde aquí se puede hablar de la gobernanza democrática y las interacciones entre el estado y la sociedad.

Este triple descentramiento, ha significado en el avance de la historia social o política, un gran cambio en las relaciones y formas de actuar, tanto del estado como de

la sociedad. Es decir, a pesar de que exista aun la misma división de poderes del estado, un tipo más o menos estándar de actores en la administración pública, como los expertos y profesionales. Sin embargo, ha cambiado en los estilos, principalmente al respecto de mecanismos de la aplicación de los asuntos públicos, como por ejemplo la aplicación de políticas públicas, donde ahora el gobierno requiere de la participación de actores no estatales, es decir, según un modelo bottom up y empezar a superar el estilo top down (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993), lo que indicaría que ahora existen nuevas formas de gobernar.

En este sentido, se resalta que la gobernanza determina u orienta las políticas públicas. Ante ello, Kooiman (2002) relaciona estos cambios con tres órdenes de gobernanza primer orden, que se refiere a los problemas y oportunidades, es decir a las reformas de nivel distributivo, regulatorio y redistributivo. Los cuales generan cambios en la dinámica de las relaciones; gobernanza de segundo orden, que tiene que ver con una mirada institucional y estructural que afecta a las decisiones de lo público desde el gobierno; gobernanza de tercer orden, que afecta a las normas, es decir a las formas de ejercer las democracias. Se puede decir que el gobierno apertura espacios de participación porque está obligado a ello en tanto debe cumplir con un mandato o ley.

Respecto a los tipos de gobernanza, Kooiman plantea tres tipos en relación de las interacciones entre el estado y la sociedad civil y económicos (Kooiman, 2000) a) auto gobierno, el cual se caracteriza por lo estilos de gobernanza que aplican las entidades privadas, es decir, que se siguen de reglar propias y reglamentos internos, b) gobierno jerárquico, la cual responde estilos clásicos de gobierno en un estilo piramidal o vertical de poder, en la que la participación es difícilmente aceptada por el estado, c) co gobernanza, este se centra en las formas horizontales de gobierno, donde hay un cierto grado de igualdad en la estructura en la que las entidades participantes se relacionan, con acuerdos mutuos, derechos y obligaciones (Martínez, 2005:64), yo escogeré el modelo de la co gobernanza por ser pertinente en este estudio de caso.

Lo mencionado genera nuevos panoramas donde los actores ya no son fácilmente reconocibles, pues el espectro de actores en disputa de intereses crece y se hace más compleja la identificación de soluciones a determinados intereses. Sin embargo, también se debe considerar los eventos globales que hacen que las políticas sufran distintos tipos de cambios. Es así que la gobernanza es vista, mas como un

aspecto de acción del estado como un ente coordinador, que como el único actor que impone y controla sus intereses unilateralmente y es aquí donde tiene más lógica este triple descentramiento de cual nos habla Pierre y Pipers (2000) en tanto que se hace un problema institucional.

La implementación se concibe a partir de la capacidad de esquematizar y ejecutar acciones correspondientes con los objetivos delimitados en la etapa de formulación de una política pública. En esa línea, las fallas corresponden a la puesta en marcha y a la incapacidad de dar continuidad a la política en la cual los resultados esperados no se reflejan dentro de un objetivo propuesto es decir, se vinculan a la debilidad de concatenar los objetivos con los instrumentos de la política. De otro lado, se considera que la implementación -establecida como una etapa de continuación y seguimiento- se reformula en una discontinuidad entre estas etapas que lleva al fracaso de la política (Aguilar, 1993). En este sentido, Pressman y Wildasky (1984) determinan a la implementación como la consecución de los objetivos de la política por medios específicos.

Por otro lado, el logro de los objetivos propuestos por la implementación se establece a partir de la relación entre los niveles de acción y los actores involucrados. En esa línea, la eficiencia de esta etapa está vinculada con la cooperación entre agencias que definan sus estrategias en función del objetivo de la política pública, ya que las fallas de implementación también tendrán relación con la ausencia de coordinación entre actores estatales y no estatales, los que -en un primer momento- generan inconsistencia en la ejecución de acciones hacia el logro de los objetivos (Hill, Hupe; 1984).

No obstante, la implementación de las acciones en relación al consenso entre actores y agencias sugiere un consenso entre las metas y las estrategias de intervención, con lo cual esta etapa se concibe como un proceso de retroalimentación constante entre las acciones y la definición de estrategias y relación entre actores (Hill, Hupe; 1984). Por tanto, la interacción entre estos influye en la estructura óptima de esta etapa. Las fallas de implementación desde una perspectiva de implementación perfecta se plantean de la siguiente forma:

El análisis de implementación consiste en empezar a pensar cómo sería una administración perfecta, de forma comparable a la forma como los economistas emplean el modelo de la competencia perfecta (...) podría ser definida como un estado en el que elementos externos de disponibilidad de recursos y aceptabilidad política se combinan con la administración para producir una implementación de políticas perfecta (Hill, Hupe, 1984: 125).

La implementación parte de un espacio de exploración en el cual se espera la aplicación de herramientas que logren indicadores de cumplimiento de los objetivos (Browne, Wildasky; 1984). Estos logros reflejan la eficiencia de la política, con lo cual el proceso de ejecución de las herramientas se orienta a mantener una consistencia entre objetivos y acciones e instrumentos. Por otro lado, las fallas pueden corresponder a la ausencia de coordinación o previsión entre los objetivos y las herramientas. Asimismo, el fracaso en la implementación también considera la evaluación de esta etapa vinculada a los planes y objetivos en relación con los instrumentos.

### **El neo-institucionalismo sociológico como enfoque de análisis**

El neoinstitucionalismo -dentro del campo de análisis de las políticas públicas- se encarga de estructurar el análisis de éstas en relación a las normas y valores dentro de las organizaciones, considerando a las instituciones, el comportamiento político, colectivo y no individual característico del *rational choice* (March y Olsen, 1995), donde la economía se estructura bajo actos contractuales que tienen como finalidad la eficiencia de las políticas basada en una racionalidad.

El neoinstitucionalismo económico está determinado bajo una aproximación contractual (Eslava, 1997). En ésta, la racionalidad hace parte de la consecución de objetivos desde el análisis del costo-beneficio y desde un enfoque utilitarista. En este sentido, las instituciones proporcionan normas internas en las que los individuos están incorporados a unas relaciones con otros individuos, concibiéndolos como no del todo utilitarios ni racionales, ni tampoco sociales. Bajo un comportamiento estratégico individual también se concibe al actor desde una perspectiva de la acción colectiva en el que las identidades individuales tienen un enfoque colectivo.

Otra de las vertientes del neoinstitucionalismo es la histórica, en donde las políticas públicas obedecen a la lógica institucional (Pierson y Skokol, 1979), se construyen a partir de reglas y normas en las cuales los actores sociales están inmersos bajo reglas de juego. Esta vertiente se ampara en estudios cronológicos que permiten establecer las influencias institucionales en la formulación e implementación de las políticas a través del tiempo.

Asimismo, en un primer momento, se concibe al neoinstitucionalismo normativo sobre una base que determina las acciones a través de normas que mantienen o regulan a la sociedad. De igual forma, posee un elemento cognitivo basado en la teoría de la

organización, y establece los valores como modelo de construcción institucional (March y Olsen, 1989), con lo cual enmarca el desarrollo de la sociedad en relación a las instituciones bajo un enfoque racional legal.

En ese sentido, el análisis de las políticas públicas debe considerarse desde diferentes enfoques; no obstante, la estabilidad de las reglas institucionales determina tanto la conducta política de los actores como de la estructura de las políticas (March y Olsen, 1995). Así, las reglas establecidas desde las instituciones determinan, a su vez, la comprensión, el análisis y el abordaje de las políticas públicas. Si bien el análisis institucional constituye una matriz de acciones que van desde la formulación de los objetivos, instrumentos y resultados, las instituciones delimitan dichas acciones y conciben a la política pública como una herramienta en base a una aplicación particular que debe estar permeada por la toma de decisiones. Estas dinámicas son posibles de establecer a partir del neoinstitucionalismo sociológico, ya que éste se nutrió de la base del neoinstitucionalismo normativo para determinar la influencia institucional en el comportamiento político y de las políticas.

El neoinstitucionalismo sociológico surge a partir de la teoría de la organización (Hall, Taylor; 1996: 943) como respuesta a las organizaciones modernas, y en contraposición a las teorías que argumentaban la racionalización individual frente a la toma de decisiones y, por tanto, a la configuración de las instituciones. Desde Weber, la concepción de la burocracia, como estructura dominante, se enmarcó en dos posiciones que dieron resultado a corrientes de pensamiento racional.

Como escuela, establece el comportamiento de los actores sociales en torno a una racionalización económica (Kalmaovitz, 2003: 5). Sin embargo, el neoinstitucionalismo sociológico considera el papel de los actores tanto en la toma de decisiones como en la implementación de las políticas públicas; y las configura como herramientas destinadas a contribuir en la resolución de problemas sociales en forma de cooperación bajo una relación con la sociedad para gobernar (Pierre y Peters, 2000). En esta relación, se plantean agendas propias y demandas sociales frente a prioridades reales mediante mecanismos que evidencian los vínculos entre el Estado y la sociedad.

Las instituciones, desde el enfoque sociológico, corresponden a un modelo de control y regulación de la sociedad que puede influir en la formulación e implementación de las políticas; no obstante, el comportamiento individual -concebido también como político- tiene sus fundamentos en la aplicación de las normas que integran a los tomadores de decisiones (Pressman y Wildavsky, 1973), en la legitimidad

ejercida desde los actores sociales en la definición de las políticas establecidas a partir de prácticas sociales sobre el costo-beneficio de las demandas sociales.

Por otro lado, las instituciones también fueron concebidas como “sistemas simbólicos” que aportaban a la construcción de la cultura de una sociedad, pero definidos a partir del individual, con lo cual la relación de las instituciones con los actores individuales se define a partir de un “enfoque cultural” (Hall, Taylor, 1996: 949), estableciendo la influencia de las instituciones sobre los individuos y, de manera recíproca, construidas a partir de un conjunto de valores.

Si bien las instituciones son concebidas desde la racionalidad económica en la que los individuos delimitan sus acciones a partir de estrategias individuales, también se concibe como una forma en la cual los individuos forman su identidad, imágenes propias y valores sociales en torno a las cuales se construye instituciones en relación a la acción política. De este modo, las organizaciones adoptan formas o prácticas (Hall y Taylor, 1996: 953), y procesos que surgen en respuesta a las demandas o necesidades de una sociedad que, por ende, legitima las acciones de las instituciones en relación a la participación de actores sociales; acciones que se hacen efectivas a través de la formulación e implementación de las políticas públicas.

Las instituciones se constituyen -desde su nivel de eficiencia- a partir de los procesos colectivos que, por un lado, legitiman las acciones y, por otro, contribuyen a las instituciones a integrarse dentro de una dinámica social en relación con la autoridad cultural ejercida desde la sociedad. A partir de esto, las normas y los valores construidos socialmente y dirigidos por las instituciones, regulan el comportamiento individual y colectivo, por tanto, generan formas eficientes de racionalidad vistos desde prácticas culturales asimiladas por las instituciones (Hall, Taylor; 1996: 940). De acuerdo con esto, los instrumentos elegidos en la formulación de las políticas al momento de ser ejecutados se convierten en herramientas de acción “información, autoridad, tesoro y organización”<sup>2</sup> para la sociedad; y cuando estos no son consistentes con los objetivos de la política se determina lo que se conoce como una falla en la implementación, la cual requiere de la construcción de nuevos instrumentos, de un ajuste o un cambio de objetivos y/o instrumentos.

El comportamiento individual y las formas de las instituciones se constituyen como una relación en la cual los actores construyen socialmente las acciones y la toma

---

<sup>2</sup> Categorías analíticas que se desarrollan en la tercera sección de este capítulo como modelo de análisis de este trabajo.

de decisiones frente a necesidades que se legitiman a partir de la participación social con actos significativos, con lo cual, el neoinstitucionalismo sociológico se enmarca dentro de acciones sociales con resultados políticos que se hacen efectivos en la transformación de las realidades sociales a partir de la realización de políticas públicas.

El neoinstitucionalismo sociológico constituye a las instituciones a partir de acciones y construcciones sociales, de normas e interacciones individuales, las cuales se convierten posteriormente en hábitos sociales expresados en valores y cultura que, a su vez, constituyen a las instituciones que moldean los procesos encargados de solventar las demandas sociales a través de las políticas públicas (Hall, Taylor; 1996: 955).

De esta manera, este tipo de neoinstitucionalismo, nacido como corriente que corresponde al comportamiento social y a las acciones en torno a sus valores, se expresa en la inserción de la sociedad dentro de la toma de decisiones, la formulación e implementación de las políticas, lo cual constituye un modelo de instituciones construido desde la sociedad bajo estructuras, actividades cognitivas y normativas que corresponden a elementos que, a su vez, constituyen el comportamiento social y determinan las instituciones a partir de su carácter social, bajo dinámicas cambiantes y complejas significativas de una sociedad (Kooiman, 2004).

La construcción de las instituciones parte de las acciones sociales, de manera tal que la regulación del comportamiento social no solo nace de la racionalidad de los actores sino que, por el contrario, tiene un fuerte significado social naciente de un enfoque de cultura, que explica una nueva estructura institucional (March y Olsen, 1989). En este caso, la construcción de las políticas públicas desde el neoinstitucionalismo sociológico se hace a partir de la inclusión de actores sociales en los procesos que determinan no solo la formulación, sino la implementación de las políticas, por lo cual también es posible explicar que su ausencia genera -dentro de las nuevas dinámicas que estructuran las instituciones y por ende en las políticas públicas- quiebres y fallas en la ejecución de las acciones emprendidas por el Estado para la atención de demandas sociales.

Si bien, desde un enfoque normativo, la regulación de la sociedad parte desde reglas o normas impuestas por las instituciones para regular el comportamiento individual, el neoinstitucionalismo sociológico determina el comportamiento a partir de acciones colectivas que armonizan las reglas de la sociedad a través de identidades directamente relacionadas con la cultura organizacional (Hall, Taylor, 1996), que concibe otro enfoque institucional y normativo del comportamiento individual.



Desde este enfoque, las instituciones regulan a la sociedad a partir de la orientación cultural de la misma, con lo cual se vinculan los valores sociales a la definición de una institución y a la regulación social (March y Olsen, 1989). En sociología, la elección racional explica la racionalización de las instituciones a partir de las tareas y sus recursos (March y Olsen, 1989), pero no concebida de una manera utilitarista, sino que la organización se estructura desde la acción social y colectiva bajo una racionalidad que no siempre se dirige hacia resultados económicos, sino que también busca resultados sociales, dependiendo de la construcción institucional. El comportamiento de los actores dentro de las instituciones está relacionado con un conjunto de valores y símbolos que responden a las necesidades y demandas de la sociedad.

A partir de dicho análisis, el neoinstitucionalismo sociológico se enfoca en tres vertientes para explicar la acción individual. En primer lugar, el cognitivismo integra la relación del medio externo dentro del cual se integra la sociedad con las instituciones, de manera tal que la relación está ligada a símbolos y significados en la que las instituciones están condicionadas por las percepciones sociales (Stoker, 1989) y, por ende, la regulación está en manos de la vinculación de la sociedad con las instituciones.

En un segundo momento, el institucionalismo normativo señala el vínculo de los actores sociales con las instituciones a partir del cual se construye y se regula el comportamiento colectivo -por medio de normas legitimadas por la sociedad-, en el cual, a su vez, se define el comportamiento individual -por medio de reglas de control- que determinan la influencia de las instituciones sobre la sociedad (March y Olsen, 1989), regulando y modelando el comportamiento individual que generan un modelo de concepción alrededor de las organizaciones económicas o sociales, que a su vez delimitan la racionalidad económica o social.

Por último, la concepción racional de las instituciones enfocada a las tradiciones colectivas, coadyuva a que las reglas que regulan el comportamiento de los individuos se enmarquen dentro de una racionalidad social, en relación a un beneficio colectivo donde las instituciones se desarrollan como un modulador social y alcanzan a comportarse como agentes económicos.

Como se ha visto, desde el enfoque sociológico las instituciones son concebidas a partir de valores, procedimientos y cultura desde los que se regula el comportamiento individual; y, también, legitiman las acciones emprendidas desde las instituciones. Por esto, son las instituciones las que deben adaptarse a los cambios dinámicos de la

sociedad (March y Olsen, 1989) y responder a las demandas de ésta, considerando que el comportamiento individual tiende a ser inestable frente a la consecución de fines colectivos (Eslava, 1997).

Como ruptura puntual entre la antigua versión del institucionalismo y su renovación institucional, se determina la comprensión de las instituciones vista desde el comportamiento individual, la racionalidad, el utilitarismo y el análisis de costos-beneficios e incluso desde lineamientos sociales, y se considera a las instituciones como el centro de formación de las políticas públicas (Eslava, 1997). Sin embargo, tienen el deber de mantener el control sobre la sociedad y propender -tanto por la sociedad como por la propia institución- hacia mantos de legitimidad, normas y valores que se originen en la sociedad o en las instituciones.

Por su parte, el nuevo institucionalismo incluye a las instituciones bajo el análisis del comportamiento individual, considerando que tanto la racionalidad individual como aquella que tiene un matiz colectivo, construyen las instituciones en pro de objetivos propios; es decir, el neoinstitucionalismo no concibe a las instituciones *per se*, sino que considera las estructuras y organizaciones a partir de la conducta individual (Pierre y Peters, 2000).

Es así que la institución es considerada como el producto de una estructura construida desde la sociedad, como una forma de gobierno que trasciende al individuo. Asimismo, dicha construcción desde la sociedad responde a la elaboración de las políticas públicas bajo una estructura *bottom up*, en donde la sociedad se integra a los diferentes procesos del Estado para cumplir con sus funciones, en este caso con las políticas públicas como formas de resolver conflictos o solventar demandas sociales (Eslava, 1997). En ese sentido, referirse a las instituciones remite obligatoriamente al individuo, a sus relaciones entre actores específicos y a la necesidad de considerar a las instituciones vinculadas indesligablemente a la dinámica sociedad.

El neoinstitucionalismo sociológico que analiza el comportamiento de los actores sociales en relación con las instituciones, busca explicar acciones y procedimientos sociales y políticos; por ende, determina las políticas públicas, el objeto de las mismas y la integración de los actores sociales frente a la toma de decisiones.

Si bien las políticas públicas se conciben desde el cumplimiento de metas donde convergen grupos y categorías analíticas (Eslava, 1997), el neoinstitucionalismo sociológico determina las políticas a partir de concepciones que parten desde lógicas y orígenes diversos, parte desde una regulación cultural donde los valores y el

comportamiento cuasi moral obedecen a un conjunto de acciones de la sociedad y de las instituciones para el logro de los objetivos en las políticas públicas.

Desde la sociología, las instituciones están determinadas por una relación o interacción entre actores sociales y políticos, con lo cual, los vínculos creados determinan el comportamiento institucional e individual y conllevan a una comprensión tanto de las necesidades como de las acciones que hacen frente o parte de la solución propuesta desde la toma de decisiones hasta la implementación de las políticas. De este modo, los vínculos que se generan entre actores logra una mayor comprensión entre las dinámicas que surgen a partir de las relaciones entre individuos e instituciones (Eslava, 1997).

Por tanto, las instituciones están explicadas desde el comportamiento social y la característica de la sociedad cambiante, cuya búsqueda de reivindicaciones frente a temas específicos tiene que ver con la respuesta desde políticas y decisiones referentes a las necesidades y exigencias de la sociedad (Eslava, 1997). No obstante, existe también un tipo de desfase entre estructura y dinámica social, que en gran parte determina las fallas dentro de la formulación o implementación de las políticas públicas. Por ello, el neoinstitucionalismo sociológico está definido por los valores o una cultura desde la sociedad. Tiene como finalidad legitimar las políticas públicas y las acciones de las instituciones, referente a los cambios sociales, a las demandas y a las reivindicaciones.

Bajo esta premisa, el individuo es considerado como un *homo institutionalis*, el cual se adapta a las reglas institucionales (Eslava, 1997: 110) y por ende, establece acciones desde las instituciones, pero siempre con una fuerte relación entre las herramientas de acción, con lo cual se garantiza la formulación e implementación de las políticas y una eficiencia en términos sociales en relación a objetivos, instrumentos y resultados, orientados a resolver un problema específico que demanda la sociedad y que dentro de la toma de decisiones ya se ha identificado como prioridad.

Por ello, se considera que desde la etapa de formulación y diseño de la política las herramientas deben estar acordes a las necesidades en relación con la toma de decisiones y a los resultados esperados, proceso en el cual las etapas de las políticas y las acciones emprendidas por las instituciones están vinculadas con la prestación de los resultados. Desde un análisis de los instrumentos como herramientas para la búsqueda de solución a las demandas sociales, la selección de estos dependerá de una estructura institucional que determine las decisiones y las formas de conseguir el bien esperado, ya sea desde una racionalidad económica o social.

En este punto, los instrumentos son utilizados como intervenciones dentro de una dimensión de implementación, en la cual se propone que el logro de los objetivos sea consistente con los instrumentos y exista una relación transversal con la política.

Dentro de una etapa de implementación, la apuesta está dirigida como el proceso de argumentación de las políticas, con lo cual la implementación significa decidir, asignar tareas y ejecutar (Eslava, 1997). A partir de ahí, las políticas públicas se convierten en una alternativa en la cual las instituciones plantean sus objetivos y propuestas, acciones que desde la toma de decisiones tienen como objetivo la satisfacción de las demandas/necesidades sociales. En otras palabras, las políticas públicas reflejan el carácter de las instituciones con lo cual, los instrumentos deben coordinarse desde la aplicación de las necesidades, objetivos y propósitos en la búsqueda de resultados.

En este análisis, el debate sobre los resultados de éxito o fracaso en la implementación de las políticas está ligado a la adecuada formulación de los objetivos y la obtención de los logros, ya que la adecuada formulación de los instrumentos determina la ejecución de los mismos, la calidad de los beneficios otorgados y la efectividad del Estado al momento de solucionar distintas problemáticas sociales.

### **Instrumentos de política pública**

Los instrumentos se relacionan con la importancia de la implementación de las políticas públicas, la cual tiene, a su vez, el fin de la interacción entre actores estatales y no estatales. Los instrumentos y su elección se relacionan con los modos de gobierno, la aplicabilidad y la racionalidad a partir de la cual se plantean las acciones bajo el control estatal sobre la conducta individual. Es así que el objetivo planteado desde la política pública se establece a partir de la etapa de formulación y se define bajo los instrumentos en relación a ellos (Lascombes, Le Gales; 2007). Así, la política pública es concebida como un espacio construido desde objetivos, y se constituye como un espacio de interacción entre la sociedad y el Estado. Por tanto, los instrumentos de política acercan el análisis hacia una perspectiva estructural de la política pública, puesto que los instrumentos evidencian las dimensiones de la política y determinan lo no visible dentro del análisis. En ese horizonte, los instrumentos son definidos:

Como un tipo de institución social (elaboración de censos, mapas, decisiones, regulación legal y fiscalidad), como técnica o dispositivo

concreto que se pone en funcionamiento y como herramienta (Lascoumes, Le Gales 2007: 5).

Los instrumentos de políticas públicas están destinados a plantear soluciones a los problemas presentados como necesidades desde la toma de decisiones, lo cual permite que las acciones de gobierno sean operativas y eficientes (Le Gales, Lascoumes, 2007:9). En este caso, los instrumentos están vinculados a la elaboración de las políticas públicas bajo una combinación entre estos y la formulación de la política. Los instrumentos se establecen a partir de objetivos y, como tales, producen efectos independientes a los definidos en los objetivos de manera transversal desde la formulación hacia la implementación.

La etapa de implementación define las acciones provenientes de las decisiones establecidas en la formulación y tiene como objetivo la aplicación de los instrumentos de política pública. Dentro de esta etapa, las acciones encaminadas a la consecución del fin se determinan desde la relación entre los entes públicos y los privados orientada hacia el cumplimiento de los objetivos establecidos (Aguilar, 1993). Por ello, las acciones deberán estar en relación con la etapa de formulación, ya que en ella es donde se definen los instrumentos en relación a los objetivos establecidos, por lo cual es posible considerar como falla de implementación las generadas a partir de la inconsistencia entre los objetivos y los instrumentos (Howlett, 2009).

Analizar las políticas públicas durante la etapa de implementación implica considerar dos etapas. Primero, desde un carácter cognitivo de elección de instrumentos que depende de la elaboración y evaluación (Le Gales, Lascoumes, 2007). Segundo, la elección corresponderá a la evaluación y a la elaboración, con lo cual, los instrumentos significan un modelo gracias al cual las políticas se delimitan bajo la eficiencia de las mismas y sus efectos, y esto será considerado para el mejoramiento en la etapa de implementación.

Bajo la existencia de un acuerdo entre el gobierno y el individuo, los instrumentos establecen parte del control (definidos como herramientas de regulación). Weber, concibe a las instituciones como un sistema de control, en relación a ello, los instrumentos significan también el soporte de presiones externas y la definición de las variables (Le Gales, Lascoumes; 2007).

En consecuencia, los instrumentos -dentro de la implementación- están diseñados hacia el cumplimiento de los objetivos específicos en relación a la política, con lo cual los instrumentos deberán ser consistentes con los objetivos propuestos. Por

otro lado, dicha consistencia entre herramientas y su aplicación, define la congruencia entre instrumentos, de manera que se establece que la eficiencia de la política dependerá de la eficiencia de la misma y la no presencia de fallas en la implementación (Howlett, 2009).

La implementación correspondiente a la consistencia de los objetivos con los instrumentos de la política, está vinculada a la toma de decisiones enfocada desde la agenda pública, en la cual se eligen las herramientas; por ende, la definición de los instrumentos tendrá fuerte relación con los modos de gobernanza.

La concordancia de los instrumentos con los objetivos de la política pública refleja la efectividad y la eficiencia de la misma. No obstante, la influencia de un modo de gobernanza sobre otro, enfocará las acciones hacia una participación diferenciada entre actores (Howlett, 2009), con lo cual se define la correspondencia entre instrumentos, metas y objetivos de la política que hacen parte del cumplimiento de los logros.

En este sentido, el análisis de los instrumentos tiene su fundamento en un modelo propuesto desde por Hood en 1986, y desarrollada por Howlett (2009), el cual se explica desde cuatro elementos: Nodality (información), Authority (autoridad), Treasure (tesoro) y Organization (organización); información, instrumentos que constituyen de elementos que determinan las diferentes formas de información que pueda ejercer el Estado hacia la comunidad; autoridad, compuesto por regulaciones directas ejercidas a través de normas, leyes, acuerdos, decretos, entre otros, destinados a la regulación y el control directo hacia la sociedad a través del Estado; se denomina tesoro, a todos aquellos instrumentos que tienen en su objetivo principal un rubro presupuestal para ejecutar, o en su defecto esté destinado a generar ingresos a la sociedad a través de su ejecución, finalmente, están los instrumentos de organización, lo cuales tiene soporte organizacional e institucional, en donde por lo general son vinculantes con los distintos actores sociales y ejercen algún tipo de acción sea de apoyo, consulta, control o seguimiento como: mesas de trabajo, comités, comisiones, o entes institucionales.

Asimismo, el análisis de la implementación y las fallas de la política pública pueden realizarse desde dos dimensiones, una sustantiva y otra, procedimental, las cuales tienen como fin determinar la incidencia del gobierno en las acciones y, por otro lado, los estilos de la política y la elección de los instrumentos, respectivamente. Desde una dimensión sustantiva, los instrumentos son vistos desde una perspectiva de gobierno, su incidencia en las acciones y definición de herramientas, logros y objetivos.

De otro lado, la dimensión procedimental consta de una relación entre actores estatales y no estatales con los cuales se identifican estilos de política en relación a los instrumentos. En esta línea, el modelo es una desagregación de acciones que permite identificar y controlar conductas sociales (Howlett, 2009).

Desde el modelo desarrollado por Howlett sobre las dos dimensiones de la política pública, lo concerniente al nivel sustantivo es el presupuesto, las acciones de financiamiento, control y límites, en el cual el gobierno altera o controla las acciones encaminándolas a la consecución de bienes y servicios (Howlett, 2009). En un segundo momento, desde el nivel procedimental, los instrumentos prevén limitantes y herramientas frente a la interacción entre los actores estatales y no estatales. Para este caso, las acciones del Estado frente a la definición de los instrumentos de política constarán de herramientas que se definen desde la regulación hasta la priorización de informes que determinen, como tal, la etapa de implementación.

### **Metodología de la investigación**

La metodología abordará desde el análisis de instrumentos según el modelo NATO (Hood,2009) (Nodalidad - Autoridad – Tesoro y Organización) y la doble dimensión de la política (Howlett, 2005), es decir, desde la dimensión sustantiva, la cual incide en la oferta de bienes y servicios, esto es en las decisiones y acciones de tipo estatal; y la procedimental, el cual modifica las interacciones entre el Estado y los actores no estatales. En el caso de la dimensión sustantiva los instrumentos alteran y controlan, y en el caso de la dimensión procesal, los instrumentos promueven y limitan. Esto permitirá determinar el grado de consistencia de los instrumentos y objetivos de la política y examinar las fallas de implementación de la política.

La unidad de análisis en esta investigación es la implementación de la política para la pequeña minería y minería artesanal en Perú en el período 2009-2013. Para el análisis de la política se toma en consideración como uno de los instrumentos rectores la Ley N°27651 Ley de formalización y promoción de la pequeña minería y minería artesanal, a partir de la cual se desarrollan otros instrumentos.

**Tabla 1. La complejidad del ámbito de la política**

Número de agencias involucradas			
		Alto	Bajo
Número de programas involucrados	Alto	Complejo (estudio de caso)	Intraburocrático
	Bajo		

**Fuente:** Adaptada desde Howlett, Kim and Weaver (2006), traducción propia y adaptación al caso de estudio.

Asimismo, vale resaltar que este es un espacio de política complejo por el número de programas y de agencias involucradas en las probables soluciones. El número de agencias es mayor al número de programas; en consecuencia, la complejidad de la política involucra a diversos Ministerios como el de Energía y Minas; diversos Gobiernos Regionales, Municipalidades provinciales y distritales, la Policía Nacional, la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (adscrita al Ministerio de Defensa), el Ministerio Público, Procuradores Públicos (dependientes del Ministerio de Justicia) y el Ministerio del Ambiente.



## CAPITULO II

### INSTRUMENTOS DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA MINERÍA ARTESANAL Y PEQUEÑA ESCALA

El capítulo presentado a continuación contiene el estado del arte vinculado a los instrumentos de análisis de políticas públicas en la minería artesanal y pequeña escala (MAPE) en el Perú. Con esto, se definirá una aproximación de los instrumentos y la relación con la minería artesanal, tornando el análisis desde la identificación de actores y la conceptualización respecto a los instrumentos de política.

#### **Delimitación del problema público**

Vasta es la literatura existente sobre el tema de la pequeña minería y minería artesanal. Así, es concebida como una actividad cada vez más predominante en la economía local de varias zonas del país (Glave, Kuramoto; 2007: 5), por ello se encuentran temas relacionados con su formalización desde el ámbito legal, económico y técnico. No obstante, el análisis organizacional de los actores y la inclusión de políticas públicas enfocadas a la minería ilegal, principalmente (Kuramoto, 2001:37), han dejado de lado un estudio y soluciones integrales dirigidas a múltiples acciones e involucramiento de los actores y sus necesidades (Glave, Kuramoto; 2007:14). En su lugar, se ha planteado las necesidades de la población involucrada y las estrategias de formalización desde los actores sociales hacia el fortalecimiento de la institucionalidad.

Por otro lado, las respuestas a dichos fenómenos están enfocadas al ámbito estatal o legal, empresarial y técnico, administrativo y cívico (Kuramoto, 2001:42). Respecto a ello, señalan a la minería ilegal como aquella actividad o ejercicio realizada en zonas no permitidas por parte de la legislación estatal y, por su parte, la minería informal es la realizada -en zonas permitidas por el Estado- por cooperativas o agrupaciones en “proceso de formalización” (Ipenza, 2013). Sin embargo, no se reconoce la minería en pequeña escala como aquella actividad que integra espacios sociales, económicos y culturales, razón por la cual la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal no ha generado fuertes impactos frente al fenómeno actual en el país (Torres, 2007: 140).

Asimismo, si bien los estudios sobre este tema tienen un fuerte componente legal, se deja de lado los “esquemas de capacitación que permitan a los mineros artesanales mejorar su nivel de conocimiento legal” (Kuramoto, 2001:38) y que

ahonden en la intervención social e integral de la legislación, la estructura e incidencia familiar, económica y seguridad jurídica (Ipenza, 2013:67).

### **Institucionalidad en la Minería Artesanal en el Perú**

Para desarrollar el tema de la MAPE en el país, es necesario realizar un recorrido desde los antecedentes hacia un nivel normativo de regulación, control y acciones frente a la minería ilegal en el Perú. En este sentido, las instituciones han concebido la minería desde la informalidad abordándola en un nivel normativo y, algunas veces, contradictorio respecto a las acciones enfocadas a la formalización y disminución de la minería informal (Ipenza, 2013:80).

La Ley General de Minería, aprobada por Decreto Supremo N° 014-92- EM, clasifica la actividad minera en base a la extensión y la capacidad productiva. Así, se considera a la minería artesanal como la actividad con una capacidad productiva hasta los 25 TM/día y con una extensión de hasta 1.000 Has. Por otro lado, la pequeña minería considera una capacidad de hasta 350 TM/día y 2,000 Has, respectivamente.

En el nivel normativo temático, la Ley N° 27651, Ley de promoción de la formalización de la pequeña minería y la minería artesanal emitida en el año 2002, significó un primer intento por regular una actividad históricamente relegada. Posteriormente, el Decreto Legislativo N° 1100, otorgó competencia sobre la formalización de la minería informal y el control –fiscalización- de la minería ilegal a los gobiernos sub-nacionales. Este hecho es interesante si es contextualizado en el proceso de descentralización peruano, pues si bien se transfieren competencias, no se hizo lo propio con el presupuesto que permitiría el cumplimiento de dichas actividades. Así, el gobierno regional es el ente que considera el cumplimiento de las leyes nacionales a partir de la formalización de la actividad informal, mediante la acreditación como pequeños mineros o minería artesanal (Dirección General de Minería, 2013: 5), actividad que se ve limitada por las deficientes capacidades técnicas profesionales al interior de los Gobiernos Regionales. También ejecuta las sanciones respecto a la minería ilegal como el desalojo o interdicción, actividades que difícilmente se ejercen debido a la ausencia de la logística necesaria.

Las Direcciones Regionales de Energía y Minas consideran el tema desde la implementación del Decreto Legislativo No. 1105 en el departamento de Loreto, la provincia de Maynas y 42 regiones del datem del Marañón con la inserción de mineros

informales a la minería formal (Tello, 2013:8). Con ello, la normativa y las acciones del gobierno están enfocadas al fortalecimiento de la fiscalización ambiental (D.L. 1101) en relación a la minimización de la minería ilegal.

No obstante, la normativa y acciones enfocadas a la formalización de la actividad minera se han concentrado en dichas acciones dejando de lado a los actores involucrados (Toche, Zevallos; 2013:147). El caso de Apurímac -donde la extracción de metales (cobre) señala las acciones de la comunidad frente a la economía plural- denota problemas de corrupción, y ésta se convierte en una causa por la cual la informalidad corresponde en gran parte a las acciones y fallas de la política pública y amplía el escenario frente a otros actores involucrados (Toche, Zevallos; 2013:152). Si bien la normatividad vigente integra dentro de sus objetivos la formalización de pequeños mineros, aún las 45 asociaciones presentes en Apurímac siguen a la espera de acciones frente al tema (Maldonado, 2013).

Por otro lado, la toma de decisiones no ha incluido las consideraciones comerciales y tributarias dentro de las acciones para formalizar la minería artesanal, informal e ilegal (Toche, Zevallos; 2013:150). Por su parte, los actores involucrados han logrado integrar modelos organizativos, sociedades y actividades que no sólo integren al minero comunero, campesino o traficante, sino que también amplíen sus acciones y reivindicaciones frente al Estado y a su vez, logren un papel determinante dentro de la toma de decisiones frente al fenómeno minero.

En este sentido, bajo un marco legal, los bastos impedimentos para la formalización de la minería informal, han sido incidencia directa del diseño de la normatividad que ha impedido las acciones en pro de cumplir dicho objetivo, que van desde requisitos de difícil acceso para los actores involucrados, hasta las concesiones de explotación minera (Maldonado, 2013).

Sin embargo, los aspectos positivos de la normatividad vigente señalan que si bien se ha dejado de considerar la estructura social y comunitaria de la población vinculante al proceso, también ha generado entre ellos espacios en los cuales se ha reconocido una especie de “seguridad jurídica” (Torres, 2007), en el cual los mineros han invertido acciones frente a la formalización y, por parte de las autoridades, se han señalado acciones concretas frente al tema. Por ello, la normatividad ha permitido referenciar actividades legales y reglamentarias frente a la minería informal. En este sentido, casos como el de Santa Filomena en Ayacucho, evidencian las acciones propias

de la comunidad encaminadas a la formalización de sus actividades, lo cual ha logrado fortalecer la organización social de mineros.

El Asentamiento Santa Filomena (Ayacucho), es considerado como uno de los más importantes asentamientos de minería artesanal del Sur Medio del Perú, logró primero organizarse conformando la Sociedad de Trabajadores Mineros SOTRAMI S.A. en 1992 para lograr la titulación de la concesión en la que trabajan, incluso antes de la promulgación de la referida Ley de Formalización y Promoción, consiguiendo ventajas de formalización: administración adecuada, nuevas tecnologías, mejores condiciones de vida y de trabajo, erradicación del trabajo infantil y desarrollo de capacidades organizativas de la población (Torres, 2007:5).

Caso contrario el de Mollehuaca en Arequipa y el de Ananea en Puno, en los que la Ley de Formalización ha tenido un bajo impacto frente a los mineros, puesto que sus niveles de formalización han sido pocos, debido a que la normatividad se ha dirigido a empresas privadas y al fomento de éstas sobre el territorio. Además, la Ley ha sido percibida como un instrumento de ampliación de operaciones y como oportunidad de migrar de una minería artesanal hacia una de pequeña escala (Torres, 2007:10), lo que ahondaría en una mayor producción resultado de acrecentar las fuentes de explotación.

Por su parte, el caso de madre de Dios considera a la Ley de Formalización como el paso hacia la inserción de los actores sociales frente a las dinámicas políticas que regulan la minería en el Perú, y que, no obstante, generan una mayor organización social por parte de los mineros y, por ende, transformaciones de tipo político, económico e incluso ambiental sobre sus acciones como es el caso del Laberinto en la provincia de Tambopata (Torres, 2007:20).

La MAPE concebida como todas aquellas actividades que se diferencian de la extracción minera privada, considerada y limitada desde la extensión territorial de producción, ha logrado concebir ejes frente a la formalización bajo normatividad eficiente. En este sentido, las acciones gubernamentales frente a la MAPE en relación a la minería ilegal o informal, ha generado dos enfoques. Primero, el caso en Madre de Dios donde la fuerza pública destruyó los sistemas de explotación y, segundo, los planes de acción que se han encaminado a la formalización de organizaciones sociales de mineros, pero que han ampliado los factores externos negativos que no han permitido los resultados positivos frente a la política pública reflejados en la poca o nula atención a los actores involucrados desde los gobiernos regionales frente a las necesidades sociales y económicos y respuestas dirigidas a la solución de dichos factores en torno a la formalización.

## **Los actores involucrados y su rol dentro de la minería artesanal**

El papel de la sociedad y los actores involucrados dentro de la minería artesanal se orienta hacia los resultados de la MAPE, enfocados en la participación de la ciudadanía y su rol dentro de las acciones o estrategias relacionadas con la formulación de la minería informal (Gamarra et al, 2009). En este sentido, la descentralización sobre el sector minero y el papel del gobierno subnacional sobre las acciones encaminadas al manejo, control y regulación de la minería en los territorios, está enfocado al fortalecimiento de la relación entre los gobiernos regionales y los procesos sociales de intervención y acción comunitaria sobre la minería informal. Así, han sido necesarias las acciones normativas encaminadas a la formalización e implementación de una política pública enfocada a la minería artesanal y a la pequeña minería (Arguedas, et al 2011).

Por su parte, la ausencia de institucionalidad reflejada en las inadecuadas acciones gubernamentales concernientes al impacto sobre el medio ambiente de la extracción minera en el país evidencia la relación entre el desarrollo económico y social y la gestión ambiental (Lanegra, 2008). En esa línea, desde los modos de gobernanza, las acciones se explican a partir de la relación de manera jerárquica entre el Estado y el mercado, obviando el rol de los actores sociales frente a la toma de decisiones; con lo cual, la normativa referente a la minería informal en el país busca ampliar el bienestar ambiental en el país y en menor medida la participación de los actores involucrados.

De este modo, la minería artesanal de oro –principalmente- en el Perú, considera sus impactos sociales y ambientales, con lo cual la minería artesanal es determinada como un sistema abierto compuesto a partir de tres subsistemas. Desde un nivel organizativo, los procesos de minería generan desde un aspecto social organizaciones en torno a las acciones de integración hacia una minería formal. Desde el aspecto productivo tiene que ver con las relaciones entre actores en relación al desarrollo minero y su impacto económico y desde un aspecto ideológico, está enfocado a un aspecto más cultural y de representación (Pachas, 2013).

La minería artesanal -concebida como sistema abierto- integra una “economía campesina” (Pachas, 201: 15) que relaciona un escenario colectivo con uno familiar. Por tanto, las deficiencias legales hacia la formalización están basadas en las acciones inconclusas y poco inclusivas del Estado. Así:

En base al informe de la Defensoría del Pueblo 2013, el Estado no aborda directamente las soluciones a la MAPE, sino más bien se abocan-

confusamente- por re institucionalizarla en su propia estructura, y concentran la gestión de la MAPE en el gobierno central (Pachas, 2013:18).

Desde un nivel organizativo, se considera a la normativa como una dinámica en la cual no se integra a los actores hacia un proceso de formalización y por ende, no existe la capacidad estatal de determinar procesos integrantes ni objetivos al igual que la consideración de aspectos de otra índole que impactan en el bienestar colectivo del país. Desde el enfoque social, la minería artesanal es considerada negativamente desde el ámbito económico y ambiental para el país, no obstante, desde el nivel organizativo y comunitario no se considera los beneficios que tiene dicha actividad para ciertos grupos, con lo cual es necesario analizar el fenómeno desde un ámbito multisectorial (Pachas, 2013:25).

Las acciones dirigidas desde las organizaciones de mineros han logrado, paulatinamente, el reconocimiento político; con lo cual el Estado debe dirigir sus estrategias de vinculación y presencia sobre las zonas extractivas, lo cual incide en el ordenamiento territorial como manera de dirigir propuestas hacia la integración en el ámbito ambiental, social y económico de estas zonas (De Echave, 2013).

De otro lado, los impactos negativos de la minería informal han logrado que las organizaciones consideren como eje relevante el trabajo infantil e, incluso, la ampliación del sub empleo que ahonda la informalidad, la explotación y la pobreza. Por su parte, en este caso, la ley de formalización ha logrado establecer alternativas dentro de la minería artesanal, las cuales tienen como fin erradicar el empleo informal y sobreexplotación de los mineros (Mosquera, 2006). En base a estas razones, y con una mirada retrospectiva, existen proyectos que datan desde 1999 por el grupo GAMA, Gestión Ambiental en la Minería Artesanal, en zonas de Ayacucho, Arequipa y Puno, los que han logrado el empoderamiento de la población en temas de formalización dentro de la minería artesanal y la búsqueda del desarrollo económico de dichas áreas:

La estrategia de empoderamiento se relaciona con un carácter asociativo (participación y autogestión), donde a partir de acciones de capacitación y promoción las personas se apropian de capitales que les permite una mejor inserción económica y social en el país (Bobadilla, Tarazona; 2008: 273).

### **Los conceptos orientadores de las políticas de minería artesanal**

El tema de la minería artesanal debe ser considerado en relación a los procesos de gestión gubernamental frente a los ámbitos políticos, sociales, económicos y ambientales. El grado de complejidad dependerá de las transformaciones que se den en torno a la minería y sus impactos dentro del país, encaminando la discusión hacia la

conceptualización en torno a la minería informal, artesanal o ilegal desde un ámbito mundial en el cual se incluyan las acciones de los actores involucrados y gubernamentales, lo que hace amplía la gama de análisis, factores y el diseño de políticas encaminados a la contribución de mejorar la problemática de la minería informal.

#### *Aspecto Ambiental*

El impacto de la minería informal sobre el medio ambiente ha generado problemáticas vinculadas a la contaminación por mercurio; en este sentido, la minería ha impactado negativamente sobre el territorio debido a la gran magnitud de minería informal en el país. Por ejemplo, la extracción minera informal se realiza en un 99% en áreas naturales protegidas y sobre territorios indígenas, con una producción que ha acabado con aproximadamente 32.000 ha del territorio entre ríos, bosques y reservas contaminadas (Brack et al, 2011).

Así, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), considera a la extracción minera artesanal como una de las principales fuentes de contaminación de mercurio en el aire (un 18% del total de fuentes contaminantes), con lo cual:

Para que se produzca la desintoxicación debe cesar totalmente la fuente de emisión de mercurio al ambiente; pues mientras exista contaminación no bajarán los niveles de intoxicación (Brack et al, 2011:15).

La minería artesanal ha sido considerada como un modo de subsistencia para la población, con lo cual la producción de 200 m<sup>3</sup> por día impacta negativamente al ambiente, así como la minería a pequeña escala con una extensión de 1.000 ha y producción de 3.000 m<sup>3</sup> por día. Para el caso de Madre de Dios, la microcuenca Huacamayo presenta altos grados de contaminación en la emisión de mercurio en el aire y el agua, deforestación, fragmentación de ecosistemas, degradación del suelo y contaminación del río por sedimentos. No obstante, la población ha dirigido sus acciones hacia el control y disminución de la contaminación, mientras que el gobierno local dirige sus instrumentos hacia la orientación e incentivos económicos para la población (Moschella, 2011), junto con una concientización frente a los recursos percibidos por la sociedad frente a la explotación de recursos ambientales.

El proyecto GAMA implementó soluciones a partir del análisis de la minería artesanal y la incidencia en el rol del Estado frente a dicho tema, con lo cual se

consideran las estrategias en torno a la organización de la población bajo esquemas culturales, de esta manera, la solución está enfocada a la integración de aspectos que impliquen el fortalecimiento de la relación entre la sociedad y los recursos desde ámbitos económicos, sociales, legales y técnicos.

#### *Aspecto Económico*

El sector de la pequeña minería en Perú aporta un bajo volumen a los ingresos nacionales, entre los 3 a 8% del total de activos (Campodónico, 2008: 13). No obstante, la minería informal aporta el 35% de la producción total y la gran minería tiene el mayor volumen de actividad privada en las minas del país, con lo cual existe un alto porcentaje de privatización frente a dicha actividad. Para el 2003 y 2009 la minería en el país importaba el 95% de mercurio -utilizado artesanalmente- con lo cual se incrementó el precio del oro, se incidió desde la ampliación de las minerías ilegales hasta el impacto negativo ambiental y la nula dinamización de los procesos de legalización de permisos (Swenson, 2011). El caso más particular es Madre de Dios, pues está vinculado al problema de irregularidad en la minería y las migraciones populares hacia terrenos irregulares que aumentan no solo el riesgo ambiental, sino que también amplía el mercado ilegal de minería y con ello lo relacionado al “*low-governance*” (Swenson, 2011).

### **Análisis de políticas desde diferentes casos**

#### *América Latina y las Políticas en torno a la formalización minera*

En diferentes regiones, la minería artesanal y la pequeña minería ha sido concebida como aquella actividad dirigida a un grupo poblacional que trabaja en zonas prohibidas y bajo nulas normas de seguridad, por lo que las acciones gubernamentales se han enfocado tanto a la legalización de la actividad minera, como en las personas que ejercen dicha actividad. No obstante, en algunos países la divulgación de políticas encaminadas al logro de dichos objetivos no ha tenido un grado de aplicación entre los actores involucrados, por lo que es necesario enfocar las estrategias que consoliden la actividad minera bajo lineamientos de competitividad y sostenibilidad (Morelo, 2009).

Los modos de organización entre actores que ejercen la actividad han logrado impactos frente a la aplicación y formalización de la minería bajo esquemas sociales, económicos y ambientales. Así, el caso del oriente de Antioquia donde la asociación de



actores -dentro de la actividad- ha hecho viable las estrategias de gobierno frente a la minería artesanal, lo que ha permitido un modelo de desarrollo de la pequeña minería bajo un “*perfil empresarial*” (Morelo, 2009: 4), analizado desde cuatro ejes fundamentales:

**Tabla 2. Estrategias perfil empresarial de la pequeña minería en el oriente Antioqueño**

Estrategias utilizadas
1. Asistencia técnica integrada para el desarrollo sostenible
2. Mejoramiento de la titulación y fiscalización minera
3. Mejoramiento de la competitividad de la minería para la exportación
4. Mejoramiento de la infraestructura física y del medio ambiente

**Fuente:** Tomado de Morelo, 2009. Elaboración Propia

De esta manera, la organización debe estar enfocada en un modelo empresarial el cual permita no sólo la formalización, sino también el fortalecimiento económico de la pequeña minería y la minería artesanal bajo “cooperativas, asociaciones, clusters, cadenas de valor” (Morelo, 2009: 94). La existencia de otras propuestas, como las del departamento del Chocó, integra el análisis desde la explotación minera en oro, platino y minerales que han tenido como objetivo identificar los impactos ambientales de la minería artesanal sobre el territorio, estableciendo parámetros de alcance medio en el cual la solución se enfoca tanto a los costes de producción como a la formalización de extracción bajo un modelo estratégico denominado “Oro verde certificado” (Álvarez, 2013):

En áreas de manejo ambiental especial la extracción de Oro Verde Certificado busca compatibilizar el conocimiento y las prácticas tradicionales de mineros artesanales con los desarrollos de la ciencia y la tecnología moderna bajo esquemas de producción holísticos que integren los mercados con la comunidad y el ambiente (Álvarez, 2013:69).

Bajo un enfoque de gobernanza, el análisis se ha centrado en las estrategias de control estatal sobre las actividades mineras, bajo un modelo jerárquico en el que el Estado es el actor fundamental dentro de la función y acción pública (Kooiman, 2004), el cual es definido por la normatividad que legitima las actividades mineras bajo parámetros definidos. Sin embargo, la minería aún sigue siendo de carácter informal paralelamente a la implementación de la ley (Garay, 2013). Pero, en esta lógica, la formalización de la minería artesanal logró la participación e integración de los actores involucrados sobre la implementación y resultados de la política pública y la vinculación entre el Estado y la comunidad.

Por otro lado, países como Ecuador han concebido la actividad minera desde la asociación u organización de cooperativas que han logrado encaminar la minería informal hacia una pequeña minería legalizada bajo un modelo corporativista (Howlet, 2004) entre el Estado y las compañías mineras.

El fortalecimiento de la pequeña minería tiene lugar en la década de los 90 a través de la consolidación de sus procesos productivos, nuevas formas de organización de tipo empresarial y su enmarcamiento legal (Sandoval, 2001:3).

Desde otra perspectiva, el uso de tecnología en la minería ha permitido no sólo procesos de bienestar del medio ambiente, sino que también ha logrado ampliar la actividad hacia acciones por parte de las organizaciones en relación a la “recuperación del mineral como por una sensible disminución de la contaminación ambiental” (Sandoval, 2001:3). Las acciones gubernamentales nacientes desde la Ley de Minería de 1991, analiza la conformación de cooperativas que apoyan el objetivo de legalización de la actividad minera basada en la autogestión, contrario a países como Colombia, la organización ha sido el eje fundamental de los resultados de la política de formalización minera.

Bajo un modo de co-gobernanza propuesto por Kooiman, el Estado en Ecuador ha logrado implementar estrategias de cooperación y actuación horizontal, en el que el gobierno “otorga concesiones con título minero a personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeros, de acuerdo a la Ley”. De otro lado, las cooperativas establecen un papel determinante en los resultados de la política de formalización, puesto que este tipo de organizaciones ha permitido una mayor negociación entre el Estado y las compañías mineras, con lo cual, la agrupación de mineros ha logrado la legalización y ampliación de la minería legal, además del fomento de la relación entre individuos y mejoramiento de condiciones de trabajo (Sandoval, 2001) y, por ende, la eficacia de la política de minería formal en el país, pues más que normativas que legitimen las acciones de formalización, el proceso minero en este país ha sido desde un enfoque participativo que ha permitido el cumplimiento de los objetivos de la política.

A la luz de este enfoque, el diseño de la política hacia la formalización de la minería informal se ha enmarcado en la práctica social que aborda la organización “social/productiva/cultural” en consideración a los modelos de gobernanza. Con un eje social, la minería artesanal ha sido concebida hacia la legalización (con título y licencia hacia una minería sustentable) de una minería informal o ilegal que funcionaba bajo normas propias que atentaban tanto a un trabajo digno como a una extracción acorde

con el medio ambiente e incluso una criminal destinada a “obtener recursos para financiar actividades delictivas” (Garay, 2013).

Sin duda, los análisis circunscritos a la minería artesanal en países como Colombia, han orientado sus esfuerzos a un estudio de carácter cuantitativo y cualitativo que evidencia la efectividad de las acciones emprendidas por el gobierno y fallas que no han permitido una eficaz implementación y resultados de las políticas diseñadas para este fenómeno.

A pesar de los esfuerzos gubernamentales, la expedición de las normas y leyes que regulen la minería informal e incluso la inversión a gran escala que se ha tenido para cumplir los objetivos de la política (Defensoría del Pueblo, 2010), la explotación minera en el país ascendió en un 72% mientras que de esa cifra la minería ilegal rondaba en un 66%. Sin embargo, de esta minería denominada ilegal se consideró también aquella que por sus años de explotación ha sido considerada como tradicional o que tienen un fuerte matiz de género y grupos étnicos. Las cifras demuestran una alta falla en la política de formalización y legalización de la extracción minera, ya que bajo un análisis cuantitativo se logra determinar que el 62% de la minería en el país corresponde a una extracción de orden ilegal o informal (Güiza, 2013), pero ceñidos a la conceptualización de minería tradicional 2.676 minas son consideradas de este tipo, con lo cual no se determinan parámetros específicos en los que la legalización y formalización sean consideradas resultados positivos.

Desde un aspecto normativo, las Leyes 141 de 1994, 685 de 2001 y 1382 de 2010 tuvieron como objetivo la legalización y formalización de las actividades mineras, tras su fracaso en la implementación de las leyes, se presenta una segunda oleada que solo logró una legalización de 23 minas entre informales e ilegales (Güiza, 2013:115), con lo cual la evaluación establece tan solo un 1% de efectividad en los resultados después de años de puesta en marcha de la ley.

Posterior al 2011, el censo minero establece que de 9.041 minas sólo 382 lograron legalizarse o formalizarse. Así, una década después de implementados los esfuerzos en torno a la formalización de la minería informal, solo se había logrado un 4% de legalizaciones. Otro dato indica que de los 247 municipios mineros, solo 310 minas iniciaron un proceso de formalización. Desde el año 2012 hasta la fecha, los esfuerzos por formalizar la extracción minera ilegal no han logrado disminuir ningún impacto negativo (Güiza, 2013:122), por lo cual la política no ha logrado cumplir con sus objetivos claves.

Por otro lado, las acciones gubernamentales enfocadas como instrumentos que propender por el alcance de los logros establecidos desde las políticas nacionales no han logrado un alcance máximo debido a la falta de garantías que el gobierno, lo que por un lado amplió el escenario de ilegalidad minera y por otro la estigmatización de está sobre los territorios: “lo que ha generado vulneraciones a los Derechos Humanos de quienes la llevan a cabo y diferentes tipos de conflictos que son motivados con el objeto de reivindicar la actividad” (Güiza, 2013: 109).

En un segundo momento, los múltiples factores que desencadenan la extracción de minería son considerados desde factores de subsistencia, tradición, informalidad e ilegalidad (Güiza, 2013:107), con lo que se determina la primera deficiencia de la normativa de formalización de la minería artesanal. Por un lado, la ley no determina la clasificación minera entre pequeña, artesanal o ilegal, lo que impide un manejo de estrategias y actividades que vayan enfocadas a actores involucrados determinados. Por otro lado, los requisitos que deben cumplir tanto unos como otros impiden que la actividad minera se formalice, debido a que no todos los mineros están dentro de las mismas condiciones tanto socioeconómicos como de producción: “Por lo cual los mismos requisitos que deben cumplir las grandes concesiones mineras para obtener las correspondientes autorizaciones mineras y ambientales los debe cumplir el pequeño minero” (Güiza, 2013: 110).

La pequeña minería se caracteriza también desde la minería tradicional y su relación extractiva en terrenos estatales, con lo cual, la política toma como condiciones un trabajo máximo de 5 años anteriores a la política o 10 años antes de la entrada en vigencia de la Ley 1382 de 2010 (Güiza, 2013:138). De otro lado, la minería - considerada como de subsistencia- definida por la política como de pequeña escala, considera como actividad todo aquello de propiedad individual como pequeña producción minera de poco impacto, pero que se desarrolla sin requisitos normativos.

Desde 1994 se vienen desarrollando estrategias en torno a la regularización de actividades mineras, con la Ley 141 de 1994 se integró a la minería el concepto de minería de hecho, que correspondía a todos aquellos que mientras ejercieran la actividad se encontraban bajo procesos de formalización, no obstante la aplicación conceptual y normativa de las actividades solo han sido consideradas desde el volumen de producción con lo cual se han dejado fuera de la política actores individuales con poco impacto de producción.

Lejos de los requisitos legales, los procesos de la aplicación y socialización de la política no generaron el suficiente impacto positivo, ya que la mayor parte de los pequeños mineros no han logrado su formalización debido al desconocimiento de los requisitos legales acompañados de trámites burocráticos (Güiza, 2013:102), lo cual no ha permitido la aplicación en algunas zonas del país. En este sentido, las políticas enfocadas a la formalización del sector minero no han sido de largo alcance desde la utilización de sus mecanismos bajo un enfoque productivo, de bienestar social, legal y ambiental (Urán, 2013); no obstante, la estrategia sobre desarrollo económico no ha logrado tener un efecto amplio sobre la política de formalización de la minería, los estudios enfatizan en:

Citando a Chaparro (2004): el objetivo no debe ser legalizar las operaciones informales solamente, sino mejorar y elevar la calidad de vida y de la seguridad de la actividad minera para los pequeños mineros (Urán, 2013:257).

En relación con el Decreto 2715 de 2010, la política de formalización amplía la brecha para el logro de los objetivos, puesto que los requisitos exigidos iban desde:

Una pesada carga probatoria exigida para acreditar cinco (5) años continuos de labores y diez (10) años de existencia de la actividad minera, ya que durante todo este tiempo los mineros han actuado en la clandestinidad, en la mayoría de los casos sin llevar contabilidad, emitir facturas, realizar pagos tributarios, etc. (Defensoría del Pueblo, 2010:70).

Adicionalmente, las condiciones socioeconómicas, culturales y de violencia en los territorios generan fenómenos como el desplazamiento forzado, y ellos no han permitido la continuidad de las actividades mineras, lo cual incumple con algunos de los requisitos que se piden para la legalización. De otro lado, en el tema de descentralización, los procesos y acciones gubernamentales locales no han permitido una cobertura ni regulación hacia las actividades consideradas como ilegales o informales, por lo cual, en ese sentido, desde las fallas de la política determina un problema de integración entre actores.

Los problemas sobre la minería en Colombia deben ser abordados en dos momentos, desde los modos y acciones de gobierno. Primero, las normas o legislación prevista para la formalización ha tenido un carácter punitivo, sancionatorio y prohibitivo frente a los actores sociales involucrados con lo cual, desde un primer momento la política manifiesta una inconsistencia entre los objetivos e instrumentos (Howlett, 2004), lo que no permite la integración de la política con la problemática minera. Segundo, la caracterización e implementación de los procesos de formalización desde los actores sociales involucrados, no ha resultado del todo aplicable bajo los procesos

burocráticos que hacen más complicada su ejecución sin socialización previa y educación sobre formalización de mineros en las regiones del país. Por ello, las políticas enfocadas a la formalización solo están determinadas bajo estrategias de legalización y no de mejoramiento tecnológico (Defensoría del Pueblo, 2010), con lo cual la pequeña minería adjunta problemas tales como el ambiente y la tecnología que se relaciona con las estrategias que fomenten la legalización, utilización y buen manejo de los recursos en los territorios mineros.

Desde el lado medio ambiental, la normativa indica una prevención y mitigación de impactos desde la minería, sin embargo la conceptualización de la minería ha impedido ampliar la regulación hacia todos los enfoques, puesto que unas actividades son consideradas de menor impacto ecológico. Desde otra actividad gubernamental, lo concerniente a la seguridad laboral también ha sido un tema relegado sólo a la legalización, dejando de lado acciones para aquellas actividades sin el proceso de formalización, con lo cual existe “mayor vulneración de sus derechos relacionados con la vida, la salud y el goce a un ambiente sano y trabajo, entre otros (Defensoría del Pueblo, 2010:229).

Si bien Ecuador tiene un volumen de producción de pequeña y mediana minería controlable, el reglamento general de Ley de Minería emanado en el 2009: “Establece la creación de los consejos consultivos para la participación ciudadana y define los pasos y requisitos para el registro de pequeños mineros y mineros artesanales” (Herrera et al, 2012:7).

Desde la institucionalidad, las políticas encaminadas a la formalización han enfrentado fallas de implementación que en algunos países han sido resueltas a partir de la participación y la relación entre actores involucrados, cuyo beneficio se ha visto reflejado en el medio ambiente, la comunidad minera y las empresas (Moreno y Chaparro, 2008), a partir de ello, los instrumentos utilizados por el gobierno en torno al mejoramiento del medio ambiente y de la minería se enfocaron en “el ordenamiento territorial, evaluaciones de impacto ambiental, declaraciones de impacto ambiental, auditorias, sistemas de autorregulación, evaluación del riesgo, educación, licencias, sanciones y participación ciudadana” (Moreno y Chaparro, 2008: 12).

Desde un lado económico, la importancia de la formalización de la minería artesanal y a pequeña escala tiene fuerte relación con la normatividad y leyes que se enmarcan en el ordenamiento territorial con las de mantenimiento y preservación del medio ambiente, ejes que tienen como fundamento la institucionalidad en el Ecuador frente

a la actividad minera. En este país, la minería a pequeña escala concentra el 83.5% del rubro del país, aunque la participación se encuentre más enfocada hacia la pequeña minería o a la minería familiar que a la macro economía (Cornejo, 2003).

**Tabla 3. Características de la minería a pequeña escala en el Ecuador**

Aspecto tecnológico	Un desarrollo tecnológico muy bajo Coste de producción muy bajo Calidad ambiental baja
Aspecto social	Mano de obra muy alta Calidad de vida baja Conflictividad social
Aspecto económico	Desarrollo de mercados locales Circulación de mayor capital micro económico
Aspecto institucional	Influencia baja del Estado Conflictividad Legal

**Fuente:** Elaboración propia, basado en Cornejo, 2003.

Por ello, uno de los mayores problemas que enfrenta la MAPE ha sido en relación al tema social, esto en contraposición a que “entre las fortalezas está que son sociedades pequeñas pero organizadas y que tienen interés en cumplir con el Estado, por otro lado las oportunidades también son relevantes como aprovechamiento de leyes de desarrollo de minería y ayuda financiera y técnica nacional y extranjera” (Cornejo et al, 2003:43-44), por tanto, la minería a pequeña escala ha logrado en el país un desarrollo económico sustentable en las regiones mineras.

La Ley de pequeña minería enfocada a las actividades de menos de 100 toneladas diarias ha logrado insertarse bajo un modelo de minería a pequeña escala que integra casi el 90% de la minería en Ecuador ya legalizada. Desde las PYMES en minería artesanal, la propuesta ha estado enfocada en la utilización de herramientas electro- mecánicas bajo acuerdos entre mineros para el manejo de terrenos de explotación y de productividad (Pillajo, 2003). Por otro lado, las PEMISOS dirigidas a minería de pequeña escala, ha logrado tecnificar los procesos bajo los cuales se han definido parámetros de optimización y manejo adecuado de los recursos.

La Ley de Minería en Ecuador, implementada desde el 2009, permite dos reflexiones. Primero, si bien existía una participación de los actores involucrados dirigido desde la comunidad, la normativa fue poco eficaz en términos de manejo y

control hacia el sector minero (Romero, 2012). En segundo lugar, al no existir una participación activa dentro de la formulación de la ley, la legitimidad de la misma ha estado determinada en gran parte por el desconocimiento de la misma por parte de los mineros artesanales.

Por otro lado, se afirma que la minería ecuatoriana se ha transformado paulatinamente hacia un modelo integrado desde la ecología, la economía y la minería, en relación al cumplimiento de los objetivos del gobierno central (Romero, 2012:6). Desde la Constitución del 2008 y en cumplimiento del Estado Plurinacional, la participación de actores en relación al fenómeno minero ha contado con la participación de “Ministerio de Minas y Petróleos, Cámara Nacional de Pequeña Minería, las Cámaras Provinciales, Cantones y Parroquias de la Pequeña Minería, La Asociación de Mineros Artesanales y de Subsistencia, Mineros Autónomos y Municipios (...) dejando de lado a las organizaciones representantes de los pueblos indígenas del país” (Romero, 2012:9).

En este sentido, la normatividad vigente ha logrado la regulación minera mediante la participación, bajo un modelo de gobernanza horizontal, en el cual la participación en la construcción de la normatividad ha logrado legitimar la norma, con lo cual se ha cumplido con los siguientes objetivos:

- A) mejorar los niveles de productividad y los salarios; B) busca determinar y cubrir los costos de reparación, prevención o mitigación al ambiente; C) Optimizaría la salud humana de las personas que trabajan en el sector e intenta preparar a las personas del sector; D) centraliza el cobro de impuestos a la renta de la actividad minera de acuerdo a su volumen. (Romero, 2005:115).

Por otro lado, Brasil ha implementado estrategias en la cual los mineros tienen zonas especiales para la extracción minera que ha logrado formalizar la actividad minera bajo ejes económicos y ambientales. No obstante, las fallas dentro de la política están dirigidas a la falta de educación de los mineros, lo que ha generado discontinuidades dentro de las estrategias y como tal la existencia de un gran número de mineros ilegales “esto les limita el acceso a los créditos bancarios, incentivos, capacitación y tecnología adecuada” ofrecida desde el Estado central (Souza et al, 2010). En esa línea, la organización de mineros -bajo un enfoque institucional- soporta la efectividad de los instrumentos bajo actividades mineras legales enfocadas al fortalecimiento de aquellos en situación de pobreza en regiones determinadas del país, priorizando los intereses de grupos vulnerables sobre zonas determinadas, junto a la implementación de asistencias, beneficios y auxilios para beneficiarios específicos (CETEM, 2004).



La minería en Bolivia tiene categorías, la minería estatal constituida por operaciones del Estado, la Comibol, considerada la minería más grande del país, la minería mediana, con una producción hasta o más de 500 toneladas por día, la minería a pequeña escala o artesanal, con producción de hasta 500 toneladas diarias y las cooperativas mineras o artesanal de mediana escala (Bocangel, 2001). La gestión pública se enfoca hacia el fortalecimiento de políticas de género dirigidas a la formalización de actividades de extracción, en este caso las políticas formuladas bajo programas han logrado incorporar a las mujeres dentro de los programas de asistencia técnica, capacitación y subsidios (Chaparro, 2008). De otro lado, las leyes orientadas a la minería artesanal han logrado abrir espacios hacia la focalización de personas en pobreza incluyendo mujeres y planeando acciones integrales entorno al medio ambiente, lo social y lo económico (Quiroga, 2002).

Cualquier programa de apoyo a la llamada pequeña minería, debería contar en primer término con el soporte de la mujer en sus papeles: madre, esposa, trabajadora y empresaria, destacando con ello su capacidad de trabajo que debería ser reconocida para alcanzar la equidad de género y la justicia social (Chaparro, 2005:67).

La MAPE en Bolivia, ha logrado formas de participación desde diferentes acciones o perspectivas, en relación a la normatividad relacionada con la formalización de la actividad minera:

**Tabla 4. Participación ciudadana en la minería artesanal en Bolivia**

Cooperativas mineras tradicionales en alianza estratégica (formalización más avanzada)
Cooperativas mineras tradicionales (formalización relativamente avanzada)
Cooperativas auríferas (bajo grado de formalización )
Productores de minerales no metálicos (en albores de un proceso de formalización)
Productores de recursos minerales superficiales aplicables a la construcción (formalización nula o incipiente)
El crecimiento de la minería pequeña se explica principalmente por el incremento de la actividad cooperativa

**Fuente:** Elaboración propia, basado en Morelo, 2009.

En lo que respecta a la explotación minera informal e ilegal a pequeña escala, se han conformado asociaciones que han logrado gran aporte a la normatividad y políticas mineras “Asociación Nacional de Mineros Medianos, Asociación Nacional de Mineros Chicos y Federación Nacional de Cooperativas Mineras” (Bocangel, 2001:3). En un primer momento, la política de incentivos para la minería informal no ha tenido un

impacto amplio sobre la actividad, por la falta de cobertura administrativa para la regulación, apoyo y educación de dicha población en zonas alejadas de las urbes (Bocangel, 2001:5), la discontinuidad administrativa frente a las estrategias ha generado fallas frente a los resultados de la política. Por otro lado, el Código de Minería y el Reglamento Ambiental para actividades mineras, no considera la actividad a pequeña escala, sino se ha concentrado en empresas privadas, lo que genera brechas dentro de la política.

De manera diferenciada, Chile ha logrado notables avances en la minería legal, su instrumento principal ha sido el rol de la empresa nacional sobre la minería (Morelo, 2009). En este punto, resaltan dos ejes, el productivo, el cual incluye incentivos tributarios sobre la actividad y el apoyo de la empresa nacional hacia los procesos de refinación del cobre. Asimismo, el apoyo a la minería a pequeña escala bajo un enfoque social y económico para quienes manifiesten o posean iniciativa empresarial. El caso principal es Antofagasta, con lo cual se ha logrado inclusión social y reducción de pobreza, mejoramiento de calidad de vida, en este sentido, la gestión local ha logrado incluir dentro de la política aspectos económicos, sociales y ambientales, bajo flexibilidad fiscal, apoyo, capacitación e infraestructura.

#### *La Minería Artesanal y en Pequeña Escala en el mundo*

A escala mundial, corresponde ubicar el debate de la pequeña minería y la minería artesanal sobre la caracterización de las crisis alrededor del empleo y los conflictos entre el Estado y los grupos sociales en relación a la debilidad institucional de manejar el tema (Chaparro, 2003). En Latinoamérica, la actividad minera centra su análisis sobre las relaciones de producción en diferentes escalas, desde la pequeña, mediana hasta la minería a gran escala, y las acciones estatales en torno a la respuesta institucional a las necesidades sociales desde diferentes escalas, por un lado, un tipo de respuesta del sector público y, por otro lado, inversión privada.

No obstante, la nula respuesta estatal al problema de la minería ilegal ha llevado a una vasta concentración de informalidad, conflictos ambientales y socio económicos (Chaparro, 2003) relacionado en países norteamericanos y latinoamericanos, principalmente. La conferencia de Ministerios de Minas en Buenos Aires en 1998 determina el manejo del tema en los Estados que determina la concertación entre instituciones y mineros desde dos enfoques. Uno, la generación y promoción de

inversión que se acomode a las necesidades de la población y el segundo, el control estatal sobre territorios mineros.

Desde estos parámetros, la actividad se enfocó al volumen de producción y al modelo de inversión en países como Colombia, Argentina y Tailandia, pocos países enfocaron sus análisis a los grupos que trabajan la minería en diferentes escalas, solo en países como Chile, Pakistán y Estados Unidos las políticas estatales fueron destinadas a la atención de necesidades sociales.

El estudio de la conformación de grupos que fomenten la participación de actores relevantes en el tema, estuvo en relación a objetivos de carácter individual que buscaban intereses propios frente a las demandas hacia el Estado (Chaparro, 2003). Tres grupos principales han surgido a partir de la búsqueda de inserción hacia la minería legal a pequeña escala. El primero, los controladores mineros han creado lazos con el Estado que les han permitido visibilizar las necesidades y trabajar en relación al tema ambiental y la minería definiendo no solamente intereses económicos, sino también el papel controlados del Estado y el participativo de la sociedad. El segundo, los mineros no controlados han buscado insertarse en una economía legal y sustentable bajo parámetros privados pero que, a su vez, busquen un acercamiento con el Estado en las acciones frente y desde la comunidad. Por último, los mineros controlables, se han insertado en el debate público a partir de priorización de necesidades colectivas en relación a la inversión pública y privada.

La minería a pequeña escala en países en desarrollo ha logrado una connotación distinta que concluye en la práctica industrial sobre territorios mineros. No obstante, la definición de la agenda en estas instancias ha estado en relación a problemas ambientales y los impactos sobre territorios concibiendo a la minería como negativa en América, Asia y África, obligando al Estado a abordar el tema desde diferentes enfoques.

En este sentido, la regulación de la actividad minera ha permitido un crecimiento organizado de la producción de manera tal que el Estado ha logrado regular la actividad reconociendo a la pequeña minería como prevención de acciones ilegales y con impactos negativos. Desde un enfoque ambiental, el Estado ha logrado en Asia, África y Latinoamérica la disminución de la contaminación por mercurio que era la primera causa de contaminación por minería en relación a la degradación del suelo (Hilson, 2002: 32) países como Indonesia y Brasil que han logrado incorporar una legislación y acciones frente al tema han tenido resultados positivos frente al tema ambiental.

En el sub- Sahara, la minería artesanal se ha caracterizado por la extracción de metales preciosos; por ello, el involucramiento de actores sociales en relación al medio ambiente ha logrado impactos positivos frente a la minería ilegal (Hilson, 2009:12). En este sentido, se plantea la implementación de leyes o políticas de regulación y manejo que logren un comportamiento colectivo frente al desarrollo, la minería, el empleo y la resolución de problemas económicos.

En Brasil, la pequeña minería opera sin permiso ambiental. La reacción estatal frente al problema ha logrado insertar políticas públicas que regulen la minería ilegal en el país (Souza, 2010). Sin embargo, el otro tema que se enfrenta tiene que ver con problemas ambientales y de salud que origina abordar el problema en relación a la educación de mineros y la adecuada aplicación de las leyes brasileñas.

La normativa referente al tema, en gran parte de los países ha buscado regular el impacto ambiental, ya que aún el mercurio sigue siendo el principal causante de contaminación en países latinoamericanos, considerando también la ilegalidad minera (Hilson, 2002: 27). Por otro lado, respecto al análisis de la minería en torno al conflicto sobre el suelo, los gobiernos han integrado normativas que han logrado cuantificar el impacto y la cobertura del territorio sobre la minería en relación a la sustentabilidad. Desde dos perspectivas, la minería a pequeña escala para la construcción y como insumo para la industria ha originado diferentes perspectivas en torno a la actuación del Estado.

Los países que han logrado incrementar la minería a pequeña escala de manera legal han logrado disminuir el impacto ambiental negativo y, por otro lado, mejorar la calidad de vida de los trabajadores mineros. Desde una agencia colectiva, la relación entre mineros y Estado permite una eficacia en las acciones políticas frente a los temas mineros y a la legalización de la pequeña minería y la minería artesanal.

### **Contextualización de Políticas Públicas desde el análisis de instrumentos**

Desde todos los aspectos, los instrumentos que se han utilizado sobre las políticas enfocadas a la minería artesanal han sido de tipo “comando-control”, para un eje ambiental. Desde un aspecto económico, ha logrado regular el manejo y optimización de los recursos (Tolmos, 2010); sin embargo, los instrumentos económicos no han sido coherentes y por ende eficientes en la implementación de la política.

De esta manera, la minería artesanal y la pequeña minería siguen teniendo impactos negativos en el medio ambiente con la contaminación del agua con mercurio y

metal pesado. Las diversas normas que protegen el medio ambiente y los recursos naturales promueven estrategias bajo las cuales se enmarca la gestión ambiental en relación al gobierno y las políticas públicas ambientales dirigidas a la minería, no obstante, también se enfocan en otro factor que coadyuva a la contaminación desde la minería de subsistencia aplicada desde personas pobres en zonas rurales.

Si se considera los instrumentos de política ambiental aplicados a la minería, se visibiliza los de la conservación de la biodiversidad, la prevención y control y los de sanciones bajo regulaciones ambientales (Lerda et al, 2005). Con lo cual desde la formulación e implementación de las políticas la actuación horizontal desde actores estatales y sociales determina una mayor eficacia de las políticas y, por ende, resultados positivos.

La coordinación entre actores, los fines de la política e instrumentos logra una consolidación entre los gobiernos y entre las políticas; con ello, disminuyen las fallas de implementación correspondientes a la coordinación entre acciones y estrategias. Desde una óptica institucional, las políticas mineras en el Perú se desarrollaron bajo poca coordinación entre las acciones orientadas a resolver los impactos negativos de la minería en el país.

Por otro lado, “la falta de información es otro de los obstáculos principales que impide el planteamiento y la gestión ambiental en el Perú” (Glave, 2005). La gestión gubernamental desde un ámbito nacional y sub-nacional ha estado encaminada a direccionar programas en torno a políticas sin capacitación hacia el ente ejecutor. Asimismo, el gobierno local tiene funciones limitadas sobre las acciones de gestión dirigidas desde el nivel central:

De hecho cuando se discuten la coordinación de políticas públicas, se sobreentiende que los agentes involucrados en el proceso deben estar adecuadamente coordinados en cuanto a las informaciones que manejan, las creencias que sustentan, las decisiones que toman y las acciones que implementan de manera conjunta (Glave, 2005:24).

En este orden, las políticas encaminadas no sólo a la formalización de la minería artesanal, sino también a controlar y a mitigar sus efectos negativos económicos, sociales y ambientales, necesitan de una seria coordinación con el fin de ser eficaz, eficiente y oportuna a las necesidades actuales. Si bien una de las estrategias está en generar incentivos o sanciones frente a la contaminación y degradación ambiental el objetivo tendría que estar en relación con políticas fiscales y tributarias.

Finalmente, en relación a la coordinación entre actores, el personal utilizado para la implementación de la política y las estrategias que la acompañan es menor, lo cual reduce

el impacto sobre los territorios y a los que va dirigida la política e incluso el diseño de las estrategias, seguimiento y evaluación (Glave, 2005). En este sentido, la integración de estrategias y políticas en torno a la ejecución de los instrumentos deben tener fuerte relación dentro de la implementación junto con otras estrategias o políticas que si bien no estén dirigidas directamente a la MAPE se encaminen a la protección, capacitación e incentivos tributarios con el fin de fortalecer el desarrollo económico y social en relación a la protección del medio ambiente.

## CAPITULO III

### POLITICA PÚBLICA DE FORMALIZACIÓN DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y LA MINERÍA ARTESANAL EN EL PERÚ. INSTRUMENTOS Y FALLAS DE IMPLEMENTACIÓN

En el presente acápite se analizará la política de la pequeña minería y la minería artesanal en el Perú, siguiendo los instrumentos y combinación de la política pública. Se evaluarán los instrumentos del modelo NATO (Hood, 2007) que puedan evidenciar las fallas de implementación.

Este modelo plantea dos dimensiones, una sustantiva y otra procedimental. La primera, determinada por el Estado, pues se encarga de proveer bienes y servicios. La segunda, aborda las relaciones entre el Estado y la sociedad (Howlett, 2009). Así, se analizará los instrumentos de autoridad emanados de las normas y derecho que señala el Estado, los instrumentos de organización que establecen la competencia institucional para el tema, los instrumentos de información que abordan la información procesada y tomada por el Estado para la política, los instrumentos de tesoro que permite apreciar la disponibilidad de recursos económicos; además del por qué la decisión en la asignación de determinado monto económico para la política analizada. De esta manera se aborda la combinación de los instrumentos, el estilo de la política y, en consecuencia, las fallas de la política a partir de los diversos instrumentos.

**Tabla 5. Modelo NATO de los instrumentos de la política pública MAPE en Perú**

Instrumentos de acuerdo con los recursos del Estado						
	Objetivo	Sustantivo/ Procedimental	Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
<b>Acción en los actores y los comportamientos sociales (sustantivo)</b>	<i>Ley 27651 de 2002</i> La Ley de Formalización y promoción de la Pequeña Minería y la Minería artesanal, busca formalizar y propender por un desarrollo económico en relación a la sostenibilidad ambiental y la definición de	Sustantivo		<i>Marco Normativo</i>		

	estrategias en relación a políticas nacionales en distintos ámbitos.					
	<i>Decreto Supremo No. 020-2002 EM</i> Determinar los plazos sobre los cuales los mineros debían insertarse a los procesos de legalización sobre las zonas protegidas.	Sustantivo		<i>Formalización de la pequeña minería y la minería artesanal</i>		
	<i>R.M. No. 272 de 2003 EM7DM</i> Acreditar la personería de pequeños mineros y mineros artesanales con el fin de controlar la producción diaria y formalizar la actividad frente a las obligaciones adquiridas frente a la Ley general	Sustantivo		<i>Acreditar la minería artesanal y la pequeña minería</i>		
	<i>R.M. No. 420 de 2003 MEM7DM</i> Determinar, regular y controlar la actividad minera de mediana y gran escala, incluyendo a ello, la declaración tributaria anual	Sustantivo		<i>regular y controlar la actividad minera de mediana y gran escala</i>		
	<i>Ley No. 28315 de 2004</i> Determina los plazos para la legalización de la minería artesanal	Sustantivo		<i>Los plazos para la legalización de la minería artesanal</i>		
	<i>D.S. No. 040 de 2004 EM</i> Determinar un nuevo plazo de legalización en referencia a los seis meses dados en la Ley.	Sustantivo		<i>Plazo con preferencia para los pequeños mineros y los mineros artesanales</i>		



	<p><i>D. S. No. 044 DE 2004 EM</i></p> <p>Delimitar un nuevo plazo para la definición de la producción minera artesanal</p>	Sustantivo		<p><i>Suspensión de admisión de petitorios en áreas específicas de actividad minera</i></p>		
	<p><i>D.S. No. 040 DE 2004 EM</i></p> <p>Definir las acciones en la cual se prevé las condiciones de legalización sobre áreas correspondientes dedicadas a la producción minera</p>	Sustantivo		<p><i>Condiciones de legalización Sobre áreas extractivas.</i></p>		
	<p><i>D.S. No. 023 DE 2005 EM</i></p> <p>Establecer la actividad minera a pequeña escala, y determinar plazos límites para concesiones mineras.</p>	Sustantivo		<p><i>Plazos límites para concesiones mineras</i></p>		
	<p><i>R.M No. 137 DE 2005 MEM/DM</i></p> <p>Aprobar la relación entre productores y UTM sobre las áreas ocupadas en las que se ejerza derecho de preferencia.</p>	Sustantivo		<p><i>Aprueba la relación entre productores y UTM</i></p>		
	<p><i>Ley No. 27651 de 2007</i></p> <p>Promueve el trabajo dentro de la actividad minera de manera responsable y acorde a la ley,</p>	Sustantivo		<p><i>Promueve el trabajo responsable</i></p>		

	<p><i>Ley No. 29023 de 2007</i></p> <p>Regula la comercialización de cianuro sobre la minería artesanal y de la pequeña minería bajo un enfoque ambiental.</p>	Sustantivo		<p><i>Control ambiental frente a la producción minera</i></p>		
	<p><i>Decreto legislativo No. 1040 de 2008</i></p> <p>Delimitar las acciones respecto a la implementación de políticas, apoyo y desarrollo económico, así como también el protocolo de exportación de metales mediante un tratado de libre comercio con Estados Unidos</p>	Sustantivo		<p><i>Promover la minería como actividad productora nacional en relación al desarrollo económico de la población</i></p>		
	<p><i>R.M No. 137 DE 2005 MEM/DM</i></p> <p>Aprobar la relación entre productores y UTM sobre las áreas ocupadas en las que se ejerza derecho de preferencia en relación a lo establecido en el D.S. 040 de 2004.</p>	Procedimental		<p><i>Aprobación de relación entre productores y UTM</i></p>		

	<p><i>Ley No. 27651 de 2007</i></p> <p>Promover el trabajo dentro de la actividad minera de manera responsable y acorde a la ley.</p>	Sustantivo		<p><i>Regulación del trabajo legal de los grupos mineros</i></p>		
	<p><i>Ley No. 29023 de 2007</i></p> <p>Controlar la producción minera, considerando la regulación sobre la comercialización y uso del cianuro sobre la minería artesanal y de pequeña escala</p>	Sustantivo		<p><i>Regulación minera sobre el medio ambiente</i></p>		
	<p><i>Decreto legislativo No. 1040 de 2008</i></p> <p>Delimitar las acciones respecto a la implementación de políticas, apoyo y desarrollo económico, así como también el protocolo de exportación.</p>	Sustantivo		<p><i>Apoyo sobre desarrollo económico del país</i></p>		
	<p><i>Decreto Supremo No. 047 de 2009 EM</i></p> <p>Suspender los artículos 41, 42, 43 y 44 de la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la</p>	Sustantivo		<p><i>Suspender los artículos de la Ley de Formalización de la Pequeña Minería y Minería Artesanal</i></p>		

	Minería Artesanal de manera temporal					
	<i>Decreto Supremo No. 045 de 2010</i> Delimitan acciones en las cuales el minero adquiere o pierde la categorización en la producción.	Procedimental		<i>Categorización de la pequeña Minería y la Minería Artesanal</i>		
	<i>Plan Nacional para la Formalización de la Minería Artesanal</i> Formalizar la actividad minera artesanal en un plazo de 5 años, mediante cooperación del gobierno regional con prioridad en las zonas donde funcione la minería artesanal y pequeña minería con altos índices de ilegalidad	Sustantivo		<i>Formalizar a la minería artesanal y a la pequeña minería.</i>		
	<i>Decreto Supremo No. 012 de 2012</i> Otorgar a una empresa pública el control y proceso de formalización propuesta por la ley y la comercialización de oro de mediana y pequeña escala.	Procedimental		<i>Otorgar a la empresa pública el control de legalización minera</i>		

	<p><i>Decreto Supremo No. 003 de 2013</i></p> <p>Formalizar la actividad minera ejercida dentro de zonas prohibidas y bajo protección ambiental, principalmente en las zonas de Madre de Dios</p>	Sustantivo		<p><i>Formalización de la minería sobre zonas prohibidas</i></p>		
	<p><i>Decreto Supremo No. 076 de 2013</i></p> <p>Seguir las acciones del gobierno frente a la minería ilegal y el proceso de formalización emprendido como estrategia nacional con la participación de actores sociales y de mercado</p>	Procedimental		<p><i>Acciones y estrategias de formalización con participación de actores</i></p>		
	<p><i>Financiación de Estudios Pre Inversión</i></p> <p>Determinar el pago a evaluadores externos.</p>	Sustantivo			<p><i>Pago a evaluadores externos</i></p>	
	<p><i>Acciones de Interdicción</i></p> <p>Determinar las acciones de interdicción sujeta al presupuesto institucional,</p>	Sustantivo			<p><i>Presupuesto institucional</i></p>	

	<p><i>Tributación a Mineros Legalizados</i></p> <p>Definir y delimitar las acciones tributarias que asumen los mineros frente a la producción del país,</p>	Sustantivo			<p><i>Delimitar acciones tributarias</i></p>	
	<p><i>Desarrollo Económico</i></p> <p>Delimitar las acciones respecto al desarrollo del país en torno a la producción minera, estableciendo las líneas de producción, extracción y bienes mineros</p>	Sustantivo			<p><i>Desarrollo económico sobre la minería</i></p>	
	<p><i>Minem- Ministerio de Minas y Energía</i></p> <p>Establecer criterios y procedimientos para Inscripción, selección y designación de evaluadores externos.</p>	Sustantivo				<p><i>Control y regulación a la minería artesanal y pequeña minería</i></p>
	<p><i>Definición de Acciones por parte del IGAC</i></p> <p>Definir como instrumento de gestión ambiental correctivo (IGAC).</p>	Sustantivo				<p><i>Control ambiental sobre la minería</i></p>

	<i>Sunat-</i> definir las acciones por parte del ejecutivo en relación a la minería ilegal	Sustantivo				<i>Control sobre tributación y formalización</i>

**FUENTE:** Elaboración propia

## **Antecedentes de la política estudiada**

En los años ´80, el contexto económico del país impactó negativamente en las inversiones de las empresas públicas mineras. Por ello, Perú se integra a la agenda pública de América Latina que tuvo como objetivo integrar la minería a gran escala dentro de la actividad económica nacional, siendo así, que la minería a pequeña escala desaparece de la toma de decisiones y de las acciones estatales.

La producción minera en el Perú ha ascendido en los últimos años en relación al auge económico de los años ´90, ello obedece a la demanda de países como China e India por metales. En el año 2011 la inversión destinada a la minería ascendía a los US\$7200 millones (MEM, 2011) junto con la extracción de oro que llegó a los 14.131.485 granos finos.

El aumento de la minería logró un incremento económico en el país que se vio reflejado en el fortalecimiento de la economía en relación a otros países de América Latina. En el año 2012, la minería significó el 57% de las exportaciones nacionales (Banco Central Reserva Perú, 2012); por lo cual, el gobierno se vio ante la necesidad de promover legislación que regulara y fortaleciera dicha actividad económica. Frente a estos hechos, las acciones estatales se vieron ante la necesidad de dotar de un marco legal que integre normas ambientales, sociales y económicas frente a la pequeña minería.

Si bien la Constitución de 1993 delimitó la extracción minera en relación al aprovechamiento de los recursos naturales, también estableció el tipo de políticas a implementar en relación a la actividad económica minera. En un primer momento, la Ley de Promoción de Inversiones para el sector minero en 1991, proporciona parámetros económicos, administrativos y tributarios con el fin de mantener una estabilidad inversionista; no obstante, otorgando un alto grado de concesiones mineras. Esta Ley también incluye el tema ambiental sobre la extracción minera, teniendo como objetivo el desarrollo económico del país en relación a la actividad minera.

Para 1992, se promueve la Ley General de Minería que tuvo como objetivo fortalecer la legislación anterior, pero esta vez con unos lineamientos tributarios que lograran mayores incentivos de inversionistas a la minería de gran, media y pequeña escala. Esta Ley, define la capacidad de producción y beneficio en relación a la minería de gran escala mayor a 5.000 toneladas métricas de metales; de 350 a 5.000 toneladas métricas para producción de mediana escala y menos de 350 toneladas métricas para la pequeña minería, que para el año 2011, ya ascendía a 83.730 pequeños mineros con una



producción de 44.773 kilogramos de oro en el país (MEM, 2011). Dentro de esta Ley, se estipulan criterios de estratificación minera por tamaño de producción; no obstante, ya existían antecedentes que delimitaban tanto el capital de inversión como la producción (Chaparro, 2000).

### **Instrumentos de Autoridad**

En el contexto del análisis de las políticas públicas, este tipo de instrumentos busca delimitar la regulación, el control, la reglamentación y los límites de los objetivos destinados a ejercer control sobre un determinado sector. En este sentido, se definen instrumentos de autoridad sobre la doble dimensión de la política que delimitan, a su vez, las fallas de implementación.

Desde el neo institucionalismo, la ley -institución- tiene la capacidad de abordarse desde la lógica de lo adecuado. Para Peters (1999), la ley es una institución formal de gobierno, es un objeto de información y fuente de análisis que elabora e impone a la sociedad una serie de normas y valores claramente articulados, es un producto de la acción humana y una realidad empírica que establece decisiones a través de medios institucionales. El Estado encarna la ley y las instituciones gubernamentales pero, al mismo tiempo, las trasciende. La ley constituye un elemento fundante del ejercicio del poder y es, a la vez, la estructura del sector público así como la herramienta clave gubernamental que influye sobre el comportamiento de los ciudadanos (Peters, 1999:19-20).

### **Dimensión sustantiva**

En esta política se identifica la expedición de leyes y diverso tipo de normativa, las mismas que dotan de reglamentación a la política pública. Además, se le otorga institucionalidad a través de la determinación de una entidad competente para el tema.

La *Ley N° 27651: Ley de promoción y formalización de la pequeña minería y minería artesanal*. Esta Ley determina un marco rector de la formulación e implementación de la política. La política focaliza a los pequeños mineros y a la minería artesanal bajo estratificación con el fin de cumplir con el objetivo general de la Política:

La presente Ley tiene por objeto introducir en la legislación minera, un marco legal que permita una adecuada regulación de las actividades mineras desarrolladas por pequeños productores mineros y mineros artesanales,

propendiendo a la formalización, promoción y desarrollo de las mismas.

(Art. 1 Ley N° 27651).

La norma regula la actividad minera de estas dos categorías y busca el desarrollo económico para estos grupos dentro de un esquema de formalización a partir de la promoción de la actividad. También define a la minería de pequeña escala como una actividad que contribuye a elevar la producción nacional, a partir de la extracción de metales sobre territorios específicos del país. Por eso, el rol del Estado se encaminó en acciones de control social, económico y ambiental. El objetivo de este instrumento –la formalización de la actividad- define los cambios frente al tema, el cual fue integrado previamente en la agenda pública y sugiere elevar el número de mineros o asociaciones de mineros que desempeñan actividad legal/formal en el país.

Esta Ley, del año 2002, regula las actividades mineras y busca un desarrollo económico para los pequeños mineros y los mineros artesanales, dentro de un esquema de formalización y promoción bajo criterios sociales, ambientales y económicos en las zonas productivas del país. Dentro de esta perspectiva, la política integra a la pequeña minería y a la minería artesanal como actividades que se sustentan en la producción por mano de obra que integra al empleo y a la producción minera por operaciones focalizadas principalmente en zonas deprimidas del país, con lo cual, la actividad minera se constituye en un punto de quiebre para el desarrollo de la MAPE comprendidas en la extracción en suelo y subsuelo de metales.

Asimismo, la promoción de esta actividad delimita el uso de los procesos para la obtención de los metales sobre el suelo y subsuelo, legalizando la producción, la exportación y los procesos internos de los grupos mineros. La Ley define la estratificación de la pequeña minería y la minería artesanal a partir de la legalidad y el título sobre la capacidad de la producción. De esta manera, los pequeños productores son aquellos cuya producción diaria bordea las 350 toneladas métricas. La Ley define a los productores artesanales como el grupo de personas que se dedican a la extracción minera bajo personería natural o jurídica con título de hasta 1.000 hectáreas con una producción de 25 toneladas por día, clasificación que se acredita ante la Dirección General de Minería, órgano dependiente del Ministerio de Energía y Minas. Por otro lado, en el marco de beneficios tributarios y administrativos, los costos de pago anual de los pequeños productores será de hasta US\$50.00 por año y de los mineros artesanales será de US\$25.00 por año.

Como se observa, la política tuvo un período de accionar estatal insuficiente en la medida que los instrumentos emitidos como la Ley y su respectivo reglamento, resultaron exiguos para afrontar una problemática tan compleja como la que se describe. *Decreto legislativo N° 1040 (año 2008)*. Este Decreto se emite en el marco de la Ley N° 29157, por el cual el Poder Ejecutivo emite legislación en materias específicas con la finalidad de facilitar la implementación del TLC entre Perú y EEUU, como la promoción de empleo y de las micro, pequeñas y medianas empresas. La idea es que se dicten medidas que permitan que el sector de la MAPE se convierta en más productivo y atractivo a inversiones a través de la promoción de la formalización. Además, frente a la desnaturalización de estas figuras, esta norma busca que las personas que efectivamente desarrollan estas labores, sean las que se beneficien de las condiciones otorgadas por el Estado.

*Decreto Supremo N° 005-2009-EM: Aprueba Reglamento de la Ley N° 27651*. Este texto normativo aprueba un nuevo reglamento para la ley marco de esta actividad, la cual fue emitida en el año 2002. Establece condiciones más exigentes para la obtención de la calidad de pequeño productor minero y minero artesanal. Es un instrumento de control que busca regular una política que no estaba cumpliendo los objetivos para los que fue creada por ello se crean nuevos espacios de delimitación de la política.

*Decreto Supremo No. 051-2009-EM: Deroga el D.S. 005-2009-EM y restituyen vigencia del D.S. 013-2002-EM*. Permitió la reglamentación de la Ley, no obstante, para el año 2009, una nueva reglamentación buscaba nuevos lineamientos, pero las movilizaciones registradas por parte de mineros de varias regiones del país, lograron derogar el naciente cuerpo normativo, retornando a la vigencia de la reglamentación del año 2002. Esta norma deroga el reglamento del año 2009 (el segundo) también el D.S. 047-2009-EM, por el cual se suspendían las medidas de fiscalización. Esta norma de control retorna al esquema legal anterior, vigente desde el año 2002, y el cual no estaba otorgando avances en el cumplimiento de la acreditación sino más bien promoviendo esquemas de trabajo ilegales.

*Resolución Ministerial N° 272-2003-EM/DM: Aprueba formularios para acreditación de la Declaración Anual consolidada para Pequeños Productores Mineros y Productores Mineros Artesanales*. Esta normativa busca que los instrumentos de gestión administrativa sean estandarizados y cuantifiquen la producción anual de los

pequeños mineros y mineros artesanales. Asimismo, el gobierno busca controlar la declaración de la producción en este estrato de la actividad minera.

*D.S.N° 044-2004-EM: Prorrogan suspensión de admisión de petitorios en áreas señaladas en el D.S. N° 028-2004-EM, hasta la publicación de la R.M. a que se refiere el D.S. N° 040-2004-EM.* Esta norma deja establecida la prórroga de la suspensión de admisión de petitorios en áreas específicas de actividad minera mencionadas en el D.S.040-2004-EM. Este instrumento se define a partir de la necesidad de determinar nuevos instrumentos que permitan controlar y generar nuevos plazos para lograr una implementación efectiva de la política.

*Resolución Directoral N° 387-2004-MEM-DGM: Establecen plazo de presentación de la Declaración Jurada de producción y/o inversión mínima correspondiente al año 2003.* En este cuerpo normativo se establece un plazo para la presentación de la Declaración Jurada de Producción y/o inversión mínima al año 2003. Para el caso de los Productores Mineros Artesanales, estos deben acreditar su condición con la constancia correspondiente –la anteriormente señalada-, a la que se puede acceder a través de la oficina de trámite o de la página web del MINEM. Esta norma de control orienta el accionar estatal a un momento de inicio de un proceso de fiscalización, ya que con la data cuantitativa se tiene conocimiento de la cantidad de sujetos pasibles del mismo.

*Resolución Directoral N° 643-2004-MEM-DGM: Aprueban nuevos formatos de Declaración Jurada Bienal que deben presentarse para acreditar la condición de pequeño productor minero y productor minero artesanal.* Esta norma aprueba los nuevos formatos de la Declaración Jurada Bienal que deben presentar los mineros que deseen acreditar su condición de pequeño productor minero y productor minero artesanal. Esto cumple –y se mantiene en la línea de control- de lo reseñado en el Reglamento de la Ley de formalización, con lo cual también se observa determinado grado de consistencia interna de la política.

*Ley N° 29023: Ley que regula la comercialización y uso del cianuro (año 2007).* Esta Ley tiene por objetivo regular el uso del cianuro a través de diversas entidades sectoriales como los Gobiernos Regionales, la Policía Nacional y el Ministerio Público. En un primer momento, incluye un enfoque ambiental, pero también uno vinculado a un insumo utilizado en actividades como narcotráfico; por ello, es otro instrumento de control pues regula.

*Decreto Supremo N° 047-2009-EM: suspenden la aplicación de artículos del reglamento de la Ley 27651.* Este Decreto suspende por sesenta días los artículos 41, 42, 43 y 44 del Reglamento de la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, los cuales estaban referidos a la fiscalización, las infracciones y sanciones, el procedimiento sancionador y el decomiso de materiales y sustancias peligrosas y destino final. Este instrumento de control y su suspensión hace que se retome la vigencia del anterior reglamento donde estos procedimientos eran de menor control estatal.

*Decreto de Urgencia N° 012 de 2010: Declaran de interés nacional el ordenamiento minero en el departamento de Madre de Dios (17/02/10)*

Considera el caso particular de Madre de Dios frente a criterios ambientales, sociales de uso sostenible de los recursos naturales, conservación de la biodiversidad y áreas naturales y legislación relacionada, teniendo como objeto:

Declarar de necesidad pública, interés nacional y de ejecución prioritaria el ordenamiento de la minería aurífera en el departamento de Madre de Dios a fin de garantizar la salud de la población, la seguridad de las personas, la recaudación tributaria, la conservación del patrimonio natural y el desarrollo de actividades económicas sostenibles (D.U. 012 de 2010).

Tiene como objetivo controlar las acciones en torno a la problemática de Madre de Dios sobre los recursos naturales en uso por los mineros de la región.

*Decreto Supremo N° 029-2011-EM. Modifican reglamento de la ley 27651.* Este cuerpo normativo modifica los requisitos para acreditar la condición de productor minero artesanal en el caso de presentar acuerdo o contrato de explotación, establece ciertos requisitos que estos deberían contener. Asimismo, se faculta al titular minero a otorgar uno o más contratos de explotación. Este instrumento realiza ajustes sobre una norma que existía y la cual había resultado ineficiente.

*Ley N° 29815: Delega facultades para legislar en materia de minería ilegal.* Se faculta al Poder Ejecutivo la facultad de legislar por 120 días en la interdicción de minería ilegal, en la lucha contra la criminalidad asociada a la minería ilegal. Este es un instrumento de control que busca regular las actividades ilegales asociadas al incumplimiento de las condiciones iniciales de la MAPE.

*Decreto Supremo N° 012- 2012-EM.* Tiene como objeto otorgar a una empresa pública, Activos Mineros, el control y proceso de la comercialización del oro proveniente de la minería de pequeña escala. Este instrumento cambia la delimitación sobre las acciones locales encaminando el rol específico de compra hacia una institución y con ello, controlar esta parte del proceso de producción minera.

*Decreto Supremo N° 001-2013-MINAM: Adecuan plazos del instrumento de gestión ambiental correctivo-IGAC a los establecidos en el proceso de formalización.* Modifica el plazo de presentación del instrumento de gestión ambiental correctivo-IGAC, ampliando un plazo inicialmente establecido. Además, la Autoridad Nacional del Agua se encarga de emitir una opinión favorable sobre el mismo. Con este instrumento, se controla un requisito administrativo no sólo con una temporalidad sino con algo adicional como la intervención de un ente técnico.

*Decreto Supremo N° 003-2013-EM: Establecen precisiones para la formalización minera a nivel nacional.* Diferencia el proceso de formalización de la actividad minera ejercida dentro de zonas prohibidas y bajo protección ambiental, principalmente en las zonas de Madre de Dios, ello se encuentra bajo el Decreto Legislativo 1100 anexo 1 y regulado por el D.S. N° 006-2012-EM. También precisa algunos términos y determina los pasos para el proceso de formalización a nivel nacional. El instrumento es de control y tiene como objetivo delimitar términos y definir el proceso de formalización sobre zonas prohibidas y no prohibidas.

*Decreto Supremo N° 032-2013-EM: fortalecen proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal al amparo de lo dispuesto por el Decreto Legislativo N° 1105.* Esta norma tiene por objeto establecer los mecanismos para continuar y fortalecer el proceso de formalización. Establece un plazo de 24 meses en relación a la acreditación de titularidad, contrato de cesión de zonas, acreditación sobre propiedades y autorizaciones sobre usos del suelo y subsuelo. Se pretende controlar la actividad minera acreditando su producción en un plazo determinado.

### **Dimensión procedimental**

Esta dimensión aborda los cambios directos que los instrumentos de autoridad originan en el grupo beneficiario de la política. Además, se muestra el mix de instrumentos de autoridad, organización e información.

En este punto, si bien el Estado buscó la formalización de la minería ilegal en el país, el fracaso de la legislación durante siete (7) años permitió la proliferación de organizaciones mineras que no cumplieron con las acciones legislativas en aras de la formalización (es decir, con los instrumentos normativos). Por otro lado, el manejo mediático (la presencia del instrumento de información o nodalidad) que se le dio al problema de ilegalidad minera, generó la emisión de una nueva Ley N° 29815 del año 2011, que determinó el papel del Poder Ejecutivo sobre la actividad minera.

En relación al instrumento de organización, las Direcciones Regionales de Energía y Minas (situadas en las capitales de los departamentos), tienen el rol de fiscalizadores de las acciones y la conducción de la presente ley de acuerdo a lo previsto en los objetivos.

No obstante, la legalización estuvo condicionada por la organización y el registro de los mineros ante el Estado, obviando las necesidades de aquellos que no estuvieran integrados bajo la legalidad; estipulando, más bien, las acciones derivadas de las necesidades ambientales y económicas en algunos territorios en el país.

*Ley N° 28992: Ley que sustituye la tercera disposición final y transitoria de la Ley 27651 (año 2007).* Esta ley modifica una disposición anterior y prohíbe el trabajo a menores de 18 años de edad en cualquiera de las actividades mineras prevista en la Ley. Asimismo, incorpora a otra entidad, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, para que defina acciones, sanciones y penalidades –en un máximo de sesenta días- a los grupos que incumplan la ley. Además, se faculta al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social para crear el Programa de Atención a niños y adolescentes retirados del trabajo minero y esto se cargará a su presupuesto. Este instrumento existe debido a la necesidad de limitar el accionar de determinado tipo de personas –niños, niñas, adolescentes- en la actividad. Nuevamente, la realidad exige un mecanismo por el cual se delimite este tipo de participación ya que existía clara transgresión de normativa internacional (OIT).

*Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo- IGAC.* El Decreto Supremo N° 004-2012 define que el instrumento de gestión ambiental correctivo (IGAC) es el que tendrán que presentar los mineros artesanales y pequeños mineros que tienen como objetivo su formalización. El IGAC busca regular y mitigar los impactos negativos sobre el medio ambiente que origina una actividad extractiva. Asimismo, está enmarcada en lo que la Ley de Formalización contempla: la producción sostenible en la minería. Es un instrumento que surge frente a la ausencia de un elemento que responda a las características de una actividad compleja y de altos impactos ambientales y sociales.

### **Análisis de las fallas de implementación del instrumento de Autoridad**

Las fallas de implementación de la política pública responde a una diversidad de causas explicadas desde lo técnico, político, económico, entre otras razones. Siguiendo el modelo NATO se puede identificar dichas fallas a través de la observación de la aplicación de los instrumentos y la combinación entre estos. Como menciona Hall

(1993), se deben realizar cambios o ajustes de los instrumentos en la marcha de la implementación, a partir de cambios técnicos, la verificación de los objetivos inmediatos o el calibrado de los mecanismos específicos.

En el caso bajo análisis, el fracaso de la implementación de la legislación promovida por el Estado tuvo dos momentos importantes. Por un lado, la insuficiente orientación de la política a los grupos determinados provocó una nula enunciación de la política. Por otro, los instrumentos escogidos para el cumplimiento de los objetivos de la política, no lograron la eficiencia en la legislación, puesto que la sola emisión de las normas, la asignación presupuestaria, la coordinación intersectorial utilizada en la implementación no tuvo como objetivo la participación en la formalización de la actividad minera ilegal.

Los instrumentos definidos dentro de la política -que tiene como fin enfrentar el problema de la minería artesanal y la pequeña minería- se plantearon como respuesta a la conflictividad social existente, la cual resultaba de los altos impactos negativos de la actividad y de los otros problemas concatenados. Así, existe una fuerte relación entre el Estado y la sociedad con el fin de dar continuidad a las políticas diseñadas bajo un desarrollo de la minería en relación al mercado. Sin embargo, las leyes implementadas no lograron consistencia con los objetivos iniciales. La razón para esto es que la política analizada tiene una naturaleza jurídica; por ello, la fuerza instrumental se concentra en instrumentos normativos los cuales no fueron suficientes en la primera etapa (año 2002).

En ese sentido, el Decreto Supremo N° 013-2002 EM, permitió la reglamentación de la Ley; no obstante, para el año 2009, una nueva reglamentación fue derogada debido a las movilizaciones registradas en varias partes del país. Así, se observa que el retorno a la antigua Ley es respuesta a una falla en la implementación de la política como es la articulación de las representaciones mineras existentes en el país. Queda demostrado que el instrumento, por sí solo, no es autosuficiente ya que necesita prórroga para su efectividad. El instrumento se define desde el control estatal sobre la producción minera en el país.

*Establecimiento de un nuevo plazo al Derecho de Preferencia para los Productores Mineros Artesanales (Ley No. 28315, emitida el 05 de agosto de 2004).* El objeto de esta Ley es otorgar preferencia en el acceso a áreas que se encuentran en posesión de los productores mineros artesanales, siempre que sean zonas donde no exista conflicto alguno sobre la denunciabilidad o titularidad. Puesto que el instrumento



*per se* es insuficiente para su ejecución, necesitó una reglamentación anexa que determinara nuevos plazos y así dar cumplimiento a los objetivos de la política, definiendo de nuevo el instrumento de control.

*Establecimiento de un nuevo plazo al Derecho de Preferencia para los Productores Mineros Artesanales, D.S. N° 040-2004-EM, Reglamenta la Ley N° 28315.* Establece los requisitos y procedimientos para ejercer el derecho de preferencia para los productores que lo soliciten. Asimismo, otorga responsabilidad a las Direcciones Regionales de Minería en lo vinculado a la identificación de los mineros y de las zonas en las que estos realizan actividad. Esta norma tiene como fin regular los requisitos y procedimientos en relación a la Ley anterior y tiene como objetivo subsanar las fallas a los instrumentos ya ejecutados (de la Ley 28315) y que no han tenido eficiencia en la implementación, por lo que el Estado define el control de unos instrumentos sobre otros previamente emitidos. Sin embargo, una de esas fallas es la ausencia de suficiente personal técnico especializado en el tema al interior de las Direcciones Regionales, lo cual origina demora en la implementación del instrumento o la inobservancia del mismo.

*Modifican artículos al Reglamento de la Ley de formalización y promoción de la pequeña minería y la minería artesanal, D.S. N°. 023-2005-EM:* El reglamento de la Ley N° 27651 determinó la extensión y la capacidad para quienes desarrollen actividades en la MAPE. Ahora, precisa ciertas condiciones sobre la extensión de las concesiones como las que se encuentren a título personal o en sociedad conyugal, los cesionados o se es cesionario, etc. En esa línea, este procedimiento de ajuste o calibración de la implementación conduce a afirmar que los instrumentos de control seguían presentando deficiencias y, por ello, se tornaba necesaria una mayor puntualización en los trámites.

*Aprueban relación de productores mineros artesanales y coordenadas UTM de las áreas que ocupan en las que pueden ejercer derecho de preferencia establecido en la Ley N° 28315, Resolución Ministerial N° 137-2005-MEM-DM.:* Aprueba la relación de trescientos nueve (309) productores mineros artesanales y las coordenadas UTM de las áreas que ocupan en las que pueden ejercer el derecho de preferencia, establecido por Ley 28315. Además, ordena que el Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero registre estos datos. Este instrumento es uno de control y organización en la medida que denota un avance que determina una inclusión en la data oficial del catastro minero estableciendo, con ello, una mayor relación entre Estado y ciudadanos.

## **Instrumentos de Organización**

Este tipo de instrumentos tienen por objetivo determinar la competencia, la responsabilidad sectorial de la política es decir, sobre qué ente recae la responsabilidad de conducción de la misma. Este instrumento está referido al organigrama u orden interno de quienes llevarán a cabo el programa, el cual se encuentra en función de los recursos del Estado. Para llevar a cabo este instrumento, se cuenta con equipos humanos especializados y entidades ad hoc que colaboran de forma interconectada en el corpus que efectúa la política pública encabezada por el Estado (Hood, 2007). Estos mecanismos ordenados permiten determinar el grado de consistencia entre la capacidad técnica, administrativa y operativa de la política.

El año 2013 está signado como el momento en el cual los instrumentos de organización toman relevancia como mecanismo de ajuste en la implementación de la política. La creación de una Dirección a cargo del tema, el nombramiento de una Comisión multisectorial, vislumbran la necesidad de liderazgo técnico y de trabajo transectorial.

### **Dimensión Sustantiva**

*MINEM- Ministerio de Energía y Minas.* Establece los criterios y procedimientos para la inscripción, selección y designación de evaluadores externos. El Decreto Supremo 025-2013-EM, determina el papel del Ministerio de Energía y Minas, reglamentando sus funciones de control, consultivas, administrativas, jurídicas y de planeación. El Ministerio controla las acciones que se emprendan en torno al cumplimiento de los objetivos de la política y al cumplimiento de las acciones sobre los gobiernos regionales, principalmente, de las zonas de extracción de mineral en el país. Es un instrumento de organización en la medida que determina que éste es el ente gubernamental a cargo de la ejecución de la política, es el ente rector.

*Aprueban Plan Nacional para la formalización de la Minería Artesanal, D.S. 013-2011-EM: (Comisión técnica multisectorial D.S. N° 045-2010-PCM).* El objetivo del Plan se orienta a promover la formalización de la actividad minera artesanal en un plazo de 5 años, mediante la cooperación de los gobiernos regionales. Se otorga prioridad a las zonas donde se desarrolle la minería artesanal y pequeña minería con altos índices de ilegalidad. Por otro lado, el fortalecimiento estatal controla las acciones

en relación al ámbito legal, técnico, ambiental y social frente al desarrollo económico de la actividad minera. Este es un instrumento orientado a dotar de competencias específicas a nivel técnico y temporal.

*Participación de una empresa pública en la comercialización del oro, Decreto Supremo N° 012- 2012-EM.* Tiene como objeto otorgar a una empresa pública, Activos Mineros, el control y proceso de la comercialización del oro proveniente de la minería de pequeña escala. Este instrumento cambia la delimitación sobre las acciones locales encaminando el rol específico de compra hacia una institución. Esta norma es de organización porque parte del esquema de atención a determinada parte del proceso de producción minera.

*Participación de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria-SUNAT.* La Ley N° 29816 tiene como objetivo definir las acciones específicas de algunas entidades del Poder Ejecutivo en relación a la minería ilegal. Así, esta norma define las acciones que fortalecen la SUNAT frente a la evasión y elusión fiscal; actividad vinculada a la minería ilegal. Como instrumento de organización busca que una entidad estatal sea fortalecida en sus competencias y realice actividad específica que anteriormente no había sido claramente delimitada y, por ende, había sido obviada.

*Creación de la Dirección General de Formalización Minera-MINEM.* La Resolución Ministerial N° 359-2013-MEM/DM modifica el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de Energía y Minas y crea la Dirección General de Formalización Minera como el órgano técnico normativo encargado de proponer y evaluar la política sobre formalización minera del sector minería, proponer y/o expedir la normatividad necesaria, y las actividades orientadas a la formalización minera. También se nombra al primer director. Este instrumento de organización busca suplir una deficiencia estatal al no haber tenido un ente a cargo del tema, por ello, su creación refuerza la implementación de la política ya que existe un ente sectorial y especializado en la materia.

*Designación del Alto Comisionado en asuntos de formalización de la minería, interdicción de la minería ilegal y remediación ambiental.* Este cargo se encuentra adscrito al Despacho Ministerial de la Presidencia del Consejo de Ministros, el encargo yace en la asesoría para el tratamiento y desarrollo de los asuntos vinculados con la interdicción de la minería ilegal. Está a cargo de la coordinación y supervisión de la ejecución de la Estrategia Nacional para la interdicción de la minería ilegal. Este instrumento se orienta a crear un espacio desde el cual se pueda operativizar la política,

visibilizarla a través de operativos y esto es con un objetivo claramente mediático y de alto impacto represivo. Hasta el momento –desde mayo 2013- cuatro funcionarios han desempeñado este cargo.

### **Dimensión procedimental**

*Grupo de trabajo multisectorial para elaborar propuestas a fin de mejorar el desarrollo de las actividades de la minería artesanal en el marco de la legislación vigente, Resolución Ministerial N° 206-2009-PCM:* Por esta norma se crea un grupo de trabajo adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros y se nombra un representante por 5 Ministerios (MINEM, Interior, Salud, Ambiente, Trabajo) y 5 representantes de la Federación Nacional de Mineros Artesanales del Perú. El plazo es de 30 días calendario para este grupo.

*Creación de la Comisión multisectorial para la elaboración y seguimiento de la implementación del Plan Nacional para la formalización de la Minería Artesanal, Decreto Supremo N° 045-2010-PCM: (07/04/2010).* Crea una comisión multisectorial encargada de la formulación e implementación del Plan Nacional de formalización de la minería artesanal, el cual tendría naturaleza temporal, estaría conformado por 12 representantes de entidades estatales y 6 de las federaciones mineras. Tiene una duración de 06 meses prorrogables.

*Comisión multisectorial para el seguimiento de las acciones de gobierno frente a la minería ilegal y del desarrollo del proceso de formalización, Decreto Supremo N° 076-2013-EM. Modifica el D.S. N° 075-2012-PCM.* Tiene como objeto reformular la Comisión Multisectorial. Ahora estaría conformada por 9 entidades públicas, se delimitan sus funciones. Este instrumento de organización busca concatenar las acciones estatales incluyendo a las instituciones competentes en un tema complejo y transectorial como la MAPE.

### **Análisis de las fallas de implementación del instrumento de Organización**

La Dirección de Formalización Minera y los cargos creados, por sí solos, no han logrado la eficiencia esperada en la implementación de la política, pues han carecido de suficiente asignación presupuestal para la ejecución de sus funciones. Además, la endeble articulación con espacios de gobierno subnacional evidenció la carencia de personal técnico calificado en las Direcciones Regionales que pueda asumir el rol

fiscalizatorio que le corresponde, requiriendo la dirección y presencia de funcionarios del Ministerio de Energía y Minas.

### **Instrumentos de Tesoro**

Este tipo de instrumento es aquel que aborda la política económica de la acción del Estado para el diseño y ejecución de la política siguiendo determinados objetivos, entre ellos, ajustar la distribución de la riqueza, lograr la estabilización económica y calibrar la asignación de recursos para satisfacer las necesidades públicas (Moyano, 2012). Cabe precisar que el instrumento de tesoro no trata únicamente de la contabilidad de un proyecto sino de la dimensión económica de la política. Es una explicación sobre el sentido que se le otorga al gasto es decir, la intención del gasto a partir de los montos registrando flujos entrantes y salientes. De manera global, no sólo el ejercicio de gastos operativos sino la concepción del presupuesto asignado a la implementación de la política.

### **Dimensión sustantiva**

*Financiamiento de estudios Pre inversión y desarrollo económico.* El Decreto Legislativo 1040 del año 2008 determina el pago a evaluadores externos para calificar los instrumentos de gestión ambiental que presenten los titulares de las actividades mineras. De otro lado, busca disponer de estudios y obras de remediación de los impactos ambientales generados por la minería informal. Asimismo, delimita las acciones respecto al desarrollo del país en torno a la producción minera, estableciendo las líneas de producción, extracción y bienes mineros. Como instrumento, busca transformar un estado actual sobre el medio ambiente, con el desembolso monetario que hace falta, hacia el cumplimiento de determinados estándares orientados a la sostenibilidad ambiental como objetivo de la política inicial.

### **Dimensión procedimental**

*Acciones de interdicción.* El Decreto Legislativo 1099 del año 2012, determina las acciones de interdicción sujetas al presupuesto institucional de cada entidad estatal. Por otro lado, el MINAG, MINAM, MIVIVIENDA, MIEM y GORE Puno se harán cargo del financiamiento de estudios de pre inversión y ejecución de proyectos de inversión

pública de remediación ambiental en la cuencas de los ríos Ramis y Suches. Al determinar las acciones para la ejecución del presupuesto, el instrumento otorga precisiones sobre el uso del mismo, pero sin ahondar en las partidas presupuestales existentes al interior de cada institución, lo cual podría originar problemas al momento de ejecutar las acciones es más, podrían no darse, entonces es un instrumento de tesoro con algunas limitaciones.

*Control de la tributación a mineros.* La Ley N° 29816 del año 2011, define y delimita las acciones tributarias que asumen los mineros, pero por una acción de descarte, pues la Superintendencia de aduanas y Administración Tributaria-SUNAT ejecutará acciones de control contra la evasión y elusión fiscal, así como contra el contrabando y el tráfico ilícito de mercancías, actividades vinculadas a la minería ilegal.

Como instrumento de tesoro busca dotar de ingresos a esta entidad estatal sin precisar si los fondos obtenidos serán destinados a la política.

### **Análisis de las fallas de implementación del instrumento de Tesoro**

La asignación presupuestal otorgada a esta política es baja considerando el amplio ámbito geográfico donde la actividad se desarrolla. Además, esta carencia muestra el –débil- posicionamiento del tema en la agenda pública. Por otro lado, en los espacios donde existe coexistencia entre actividad de la gran-mediana minería y de la pequeña-ilegal minería, son los titulares (dueños) de la concesión minera los que financian el desplazamiento de los equipos de fiscalización de las Direcciones Regionales de Minería y, si el caso así lo demanda, a las fuerzas policiales a fin que realicen el desalojo de las zonas invadidas.

### **Instrumentos de Información o Nodalidad**

Dentro del análisis de las políticas públicas, este instrumento es uno de los más notables dentro de la lógica de interconexión y articulación con los otros instrumentos de política según el modelo NATO (organización, administración y tesoro) Hood (1986). Este instrumento se evidencia en la información acopiada en distintos momentos del ciclo de la política pública, por ejemplo, la información sistematizada por los diversos ministerios, ONGs o consultorías independientes; pero también se produce información, usualmente en la etapa final de la aplicación de la política, como la incluida en la producción de informes, evaluaciones y/o experiencias de la política implementada. Cuando el Estado busca incrementar su nivel de legitimidad, suele fortalecer este

instrumento y los combina con otros, sea produciendo información de lo presupuestal, de lo normativo, administrativo, entre otros. Además, la existencia de este instrumento se manifiesta al momento del abordaje o la presencia de la política en los medios de comunicación.

En esa línea, hacia el año 2014, la política continúa ejecutándose con un balance bastante exiguo en cuanto a data cuantitativa se refiere. Así, el proceso de formalización que ha tenido como objetivo integrar a la población beneficiaria al programa nacional, ha presentado avances frente a la legalización del sector informal. Si bien no se ha logrado cumplir con el total del objetivo propuesto, para el 2014, la formalización minera contó con 70.858 declaraciones -si bien durante el 2013, 1.958 personas salieron del proceso (Minem, 2014)- los gobiernos locales fomentaron el compromiso de legalización frente a personas naturales o asociaciones de mineros.

Durante el proceso de formalización se han logrado integrar 100 000 personas bajo la Declaración de Compromiso presentadas ante los Gobiernos Regionales, lo cual ha permitido una mayor integración de la población beneficiaria sobre la política pública. No obstante, la actividad ilegal contempla a 10 523 mineros hacia fines del 2014, tanto en zonas de extracción sobre zonas prohibidas como sobre concesiones sin titularidad. En ese sentido, 690 mineros han ingresado al proceso de integración y 234 han presentado el correspondiente IGAC (Minem, 2014). Los gobiernos regionales, principalmente de Puno, Madre de Dios, La Libertad e Ica, dieron mayor énfasis sobre estrategias de seguimiento y saneamiento con el fin de subsanar los daños ambientales, sociales y económicos y continuar con la formalización.

### **Análisis de la fallas de implementación del instrumento de Información o Nodalidad**

El Ministerio de Energía y Minas (MINEM) ha incorporado información no institucional en el Plan Nacional para la Formalización de la Minería Artesanal (2011). Cabe indicar que se ha producido mínima data cuantitativa oficial la minería ilegal en el Perú, pues la información oficial y la extra oficial se contradicen, por ejemplo, en la cantidad de mineros informales. Por otro lado, si bien el MINEM ha producido información sobre la formalización de la minería artesanal a través de folletos y boletines desde la Dirección de Formalización Minera, aquélla, al ser remitida a las diversas Direcciones Regionales de Energía y Minas, encuentra como principal

obstáculo la incongruencia con la información real de las zonas geográficas bajo la competencia de las mismas.

Asimismo, la información más relevante ha estado vinculada a los requisitos que debía cumplir la potencial población beneficiaria para formalizarse y no respecto a los problemas a subsanar para la obtención de los requisitos. Así, si uno de los requisitos era la obtención del permiso sobre el terreno superficial, la información otorgada en los folletos sólo lo mencionaba, pero en la práctica lo demandado era la especificidad en cuanto a los mecanismos de obtención de ese permiso en diversos casos existentes (más de un titular o carencia del mismo).

En ese sentido, la ausencia de información especializada en la elaboración de estas guías, folletos se convierte en una de las fallas más notables de este instrumento.



## CONCLUSIONES

El análisis neo institucionalista de las políticas públicas determina -desde diferentes perspectivas- el vínculo entre el Estado y la sociedad, los mecanismos que estructuran el sistema político y el involucramiento de los actores no gubernamentales en la toma de decisiones, junto a la priorización de las necesidades sociales en las agendas públicas. Por ello, la definición de la política pública destinada a la minería artesanal y pequeña minería es altamente compleja debido, entre otras razones, a la diversidad de factores que convergen en la elección de los instrumentos.

La necesidad de coordinación, entre los actores, sobre las metas que se definan en la agenda pública influirá en los resultados de las políticas planteadas (Le Galés, 1998); por lo cual, la escogencia de los instrumentos en consistencia con los objetivos determinará el resultado de las decisiones. Los instrumentos de política proporcionan, entonces, herramientas de gestión que buscan la definición de los objetivos y el logro de las metas de la política pública. El enfoque de instrumentos señala, en un primer momento, una dimensión cognitiva que delimita la elección y elaboración de las políticas; con lo cual, los instrumentos significan un modelo por el cual la administración pública define resultados debido a un modelo implementado.

De acuerdo con el análisis de la doble dimensión de los instrumentos, podemos observar que existen fallas de implementación porque los objetivos de la política exralimitan la capacidad del Estado para ejecutar la política, en tiempo y en espacio. Hay instrumentos que por sí solos no pueden ser ejecutados, con lo cual el Estado tiene que ampliar plazos por medio de leyes. Si bien la política planteaba la formalización, la formulación de la política no dejó planteado de forma explícita las acciones que se encaminaran a la resolución de las necesidades de formalización de la población beneficiaria.

La MAPE se determinó bajo acciones en las cuales el control institucional delimitó los instrumentos en esta etapa. De esta manera, se comprueba que las fallas de implementación correspondieron más a una sobre posición de acciones del Estado -con el fin de controlar y delimitar la informalidad de la minería- pero que, a su vez, sólo logró interponer unos instrumentos sobre otros, originando, con ello, fallas de implementación vinculadas a la decisión por parte de las instituciones en la escogencia de los instrumentos.

En los instrumentos de Autoridad, la política tuvo un período de accionar estatal insuficiente en la medida que los instrumentos emitidos como la Ley y su respectivo reglamento, resultaron exiguos para afrontar una problemática tan compleja como la analizada. Se reajustaron sobre la misma base (la jurídica). No se observó la congruencia entre los objetivos y la aplicación de unos con otros (Howlett, 2009). Sin embargo, las leyes implementadas no lograron consistencia con los objetivos iniciales. La razón para esto es que la política bajo análisis tiene una naturaleza jurídica; por ello, la fuerza instrumental se concentra en instrumentos normativos los cuales no fueron suficientes en la primera etapa (año 2002).

Por otro lado, el exceso de regulación y control sobre la política no permiten una articulación sobre los instrumentos de la política. En este sentido, la coordinación entre los instrumentos de autoridad que controlan la ejecución de la política evidencia, como anteriormente se planteó, la inconsistencia entre el objetivo de formalización planteada sobre la minería artesanal y la pequeña minería y los instrumentos utilizados.

El Decreto Supremo 020-2002, que determina los plazos sobre la formalización de los mineros, evidencia una falla de implementación entre lo propuesto por la política pública inicial y los nuevos plazos establecidos por la nueva norma. A partir de esta lógica, el rol del Estado sobre la formalización de la actividad minera se retrasó siete años, debido a la deficiente delimitación sobre los procedimientos legales. Como consecuencia de ello, existió una mayor proliferación de actividades ilegales, con lo cual el Poder Ejecutivo determinó diversos procesos orientados a la suficiencia de los instrumentos como la mayor asignación presupuestaria, la coordinación entre gobierno central y local y la represión de la actividad minera ilegal. El Decreto Supremo 040-2004, el cual ofrece nuevos plazos con el fin de formalizar a grupos mineros ilegales, delimita cuatro meses para el cumplimiento de la política planteada en el año 2002. A partir de ahí se define que los plazos buscan subsanar las fallas al momento de implementación de la política pública que no ha logrado controlar la ilegalidad sobre algunas zonas extractivas del país.

En este sentido, se establece que la consistencia entre los objetivos de la política tiene un nivel bajo, puesto que la sobreposición de nuevos instrumentos sobre los ya existentes genera una falla de implementación, logrando con esto el fracaso de la política y el incumplimiento de los objetivos inicialmente previstos (la formalización).

En lo organizativo, desde el año 2013 se establecen competencias y presupuestos independientes para la política. La creación de una Dirección en el MINEM, el nombramiento de una Comisión de trabajo multi e intersectorial evidencian la necesidad de articulación interna y externa de la política. Sin embargo, esta es una tarea incipiente en la medida que la sectorización y centralización continúan caracterizando a la política. Los Gobiernos Regionales, quienes llevan a cabo las acciones de fiscalización y formalización de los mineros en las zonas geográficas donde se desarrolla la actividad, presentan deficiencias estructurales como la carencia de personal técnico especializado o su sujeción al MINEM para el envío de este tipo de personal. Lo pendiente entonces es reforzar algunos espacios técnicos y articular la política en diversos espacios, nacional y subnacional.

Respecto a información, la carencia de data cuantitativa certera respecto a las zonas y número de mineros involucrados, entre más datos, visibilizan la dimensión del fenómeno. Sólo la vinculación con delitos como el narcotráfico o la trata de niñas y adolescentes logra la presencia del tema en los principales medios nacionales. Así, la ausencia de información sistematizada, registrada y verificada se convierte en un escollo para la toma de nuevas decisiones y futuras implementaciones de política.

En lo referente al tesoro, la precisión normativa sobre la asignación a esta política dentro de las partidas presupuestales globales de las instituciones (y no de manera específica) origina desencuentros al momento de su ejecución. Asimismo, a pesar del otorgamiento de montos para la implementación de ventanillas únicas (para la agilización e información sobre los trámites de los administrados), se observa que esta transferencia presupuestal es insuficiente considerando la necesidad de concatenación con otras actividades para el logro de los objetivos de la política (visitas inopinandas, procesos informativos, etc.). Así, la calibración de la política demanda precisión en el establecimiento de porcentajes o ingresos para el tema, de lo contrario, las tareas encomendadas no lograrán los objetivos de la política.

Los instrumentos definen las acciones de la política en su etapa de implementación, la inercia permite definir la resistencia a presiones externas, al igual que define las variables sobre las cuales se determinan los instrumentos. Así, estos significan una forma de control que, a su vez, explica cambios a partir de los modos de gobierno.

En ese sentido, el Perú se encuentra ante un fenómeno del cual no se cuenta con información certera; por ello, la ausencia de indicadores de eficiencia y, sobre todo, la

renuencia en las más altas autoridades a la toma de nuevas decisiones. Se observa un enfoque reactivo antes que propositivo. A nivel sustantivo, la combinación de instrumentos muestra escasa complementariedad y alta inconsistencia, la existencia de un amplio bagaje normativo ha sido insuficiente por la carencia de otros instrumentos generando como resultado un accionar estatal carente de legitimidad.

En Perú, existe una gobernanza jerárquica, en términos de Kooiman, pues se regula, controla y direcciona desde esquemas burocráticos, administrativos y racionales. Lo cual queda evidenciado con la relación vertical -al no existir una correspondencia entre los instrumentos y los objetivos y metas de la política- donde la ausencia de logros de la implementación disminuye la efectividad de las políticas. De manera tal que la elección de un modo de gobernanza sobre otro (jerárquica sobre la cogobernanza), determina la implementación y la definición de los instrumentos.

El análisis de la implementación de esta política, así como el de sus fallas, origina la necesidad de una adecuada escogencia de instrumentos de política, así como la obligación de consistencia y coherencia con los objetivos. Este proceso de calibración es permanente y también se orienta a visibilizar las limitaciones en el diseño de la política.

La afirmación anterior comprueba la hipótesis de este trabajo, pues el mix de instrumentos y las dos dimensiones de la política analizados son inconsistentes con los objetivos de la política.

La presente investigación está enmarcada en el análisis la política pública a partir de los instrumentos de política; sin embargo, caben análisis desde diversos enfoques como el análisis de redes, las coaliciones de causa, el *accountability*. Asimismo, este modelo teórico ofrece la posibilidad de profundizar en el diseño de la política, en los estilos de implementación, etc.

## BIBLIOGRAFIA

- Aguilar, Villanueva (1993). *La Implementación de las Políticas*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Alvarez, Olma (2013). *Perspectivas de la minería artesanal y de pequeña escala responsable: un análisis de proyectos piloto en el Chocó*. Tesis de Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo. Medellín. Universidad Nacional de Colombia.
- Arguedas, Cinthya, Carlos Diez Canseco y Virginia Rodríguez (2011). *La Experiencia de Descentralización del Sector Minero*. Lima: MINEM.
- Araníbar, Ana María (2005). *Formalización de la minería en pequeña escala en Bolivia*. La Paz: MPRI/IIPM/IDRC/CRDI. Obtenido de: [http://biblioteca.unmsm.edu.pe/RedLIEDS/Recursos/archivos/pequenamineria/Bolivia/Estudio\\_FMPE.pdf](http://biblioteca.unmsm.edu.pe/RedLIEDS/Recursos/archivos/pequenamineria/Bolivia/Estudio_FMPE.pdf)
- Banco Mundial (2005). *Riqueza y sostenibilidad: dimensiones sociales y ambientales de la minería en el Perú. Unidad de Gestión del País-Perú. Desarrollo ambiental y social sostenible*. Región Latinoamérica y El Caribe. Banco Mundial, Washington D.C. 2005.
- Bobadilla, Percy y David Tarazona (2008). *Nosotros hacemos los pueblos, el empoderamiento de la minería artesanal. Los casos de algunas localidades de Arequipa, Ayacucho y Puno*. Centro de Investigaciones sociológicas, económicas, políticas y antropológicas, CISEPA- PUCP; Proyecto GAMA, Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, Lima.
- Bocangel, Danilo (2001). *Bolivia. Estudio regional/nacional sobre pequeña minería y artesanal, n° 71*. La Paz: International Institute for Environment and Development / World Business Council for Sustainable and Development, pp. 41. Obtenido de: <http://pubs.iied.org/pdfs/G00714.pdf>
- Brack, Antonio y C. Ipenza (2011). *Minería aurífera en Madre de Dios y contaminación con Mercurio- Una bomba de tiempo*. Ministerio de Ambiente. Lima, Abril 2011.
- Brown, A y Wildavsky A. (1984). “¿Should Evaluation Become Implementation?” En: J. Pressman y A. Wildavsky (Comp.). *Implementation*. University of California. Press. 1984.
- Campodónico, Humberto (2008). *Las reformas estructurales en el sector minero peruano y las características de la inversión 1992-2008*. Santiago: Cepal- Serie Reformas Económicas No. 24, p 58.
- CETEM (2004). *Projeto Organização e Institucionalização da Mineração em Pequena Escala e Artesanal na América Latina e Caribe O caso do Brasil*. Rio de Janeiro. Obtenido de: [http://www.ekamolle.org/investigacion\\_red/docs/BRASIL\\_INV.RED\\_ORG\\_INS\\_TINFORME\\_FINAL.pdf](http://www.ekamolle.org/investigacion_red/docs/BRASIL_INV.RED_ORG_INS_TINFORME_FINAL.pdf)
- Chaparro, Eduardo (2005). *La mujer en la pequeña minería de América Latina: el caso de Bolivia*. Santiago: CEPAL – Serie Recursos Naturales e Infraestructura, n° 87, pp. 80. Obtenido de: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/21214/lc12247e.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2004). *Pequeña Minería y los desafíos de la gestión pública*. Serie: Recursos Naturales e infraestructura. CEPAL, Chile
- Cornejo, Mauricio (2003). “Análisis de la sustentabilidad de las organizaciones mineras a pequeña escala en el Ecuador”. En: Villas Boas, Roberto (Comp.) *Pequeña*

- minería y minería artesanal en Iberoamerica*. Rio de Janeiro. CETEM/CYTED/CONACYT. pp. 37-48.
- Defensoría del Pueblo (2010). *La minería de hecho en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Dirección Regional de Energía y Minas (2013). *Pequeña Minería artesanal en la Región Loreto*.
- De Echave, José. (2013). “Elementos para el debate sobre la minería informal en el país”. Actualidad Ambiental. Lima 27 de agosto de 2013.
- Eslava, Adolfo (1977). *Análisis Neoinstitucional de Políticas Públicas*. Universidad EAFIT.
- Gamarra, Federico y Manuel Reinoso (2009). *Lecciones del Trabajo de Incidencia en Políticas Públicas para la Minería de Pequeña Escala: Perú*. ARM.
- Garay, Luis (2013). *Minería en Colombia: institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos*. Contraloría General de la República de Colombia.
- Glave, Manuel (2005). *Coordinación entre política fiscal y ambiental en el Perú*. Santiago: CEPAL – Serie de Medio Ambiente y Desarrollo, n° 102, pp. 62. Obtenido de: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/22377/lc12327e.pdf>
- Glave M y J. Kuramoto (2007). “La minería peruana: lo que sabemos y lo que aún nos falta por saber”. En: *investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima, GRADE. Pp. 135-181.
- Guiza, Leonardo (2013). “La pequeña minería en Colombia: una actividad no tan pequeña”. En: *Dyna*. Año 80. No. 181. Pp. 109-117. Medellín. Universidad Nacional de Colombia.
- Hall, Peter y Rosemary Taylor (1996). *Political Science and the three New Institutionalism*. University of Maryland. XIV. pp 936-957.
- Herrera, Juan, Karla Arias y Julio López (2012). Análisis socio. Económico y ambiental del primer contrato de minería a gran escala: una mirada desde la sociedad civil. EN: *Esfera Pública*. No. 5. Quito: Grupo Faro, Extrayendo Transparencia, RevenueWatchInstitute.
- Hogwood, Brin W y Lewis Gunn (1984). *Police y Analysis for the Real World*. Oxford. Oxford University Press.
- Hood, Christopher (2007). “Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: reflections on the tools of government after two decades”. En: *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 20, No. 1. January 2007. pp. 127-144.
- Howlett, Michel, Kim Jonathan, Paul Weaver (2006). “Assessing instrument mixes though Program- and agency- level data: methodological issues in contemporary implementation research”. *Review of Policy Research*, Vol. 23. Num. 1. The Policy Studies Organization.
- Howlett, Michel y Jeremy Rayer (2004). *Design Principles for policy Mixes: cohesion and coherence in “new governance arrangements”*. Marine Policy. 171-184.
- Hruschka, Felix (2001). *El Proyecto GAMA. Una propuesta Integral para la minería artesanal del Perú*. Lima: CYTED.
- Ipenza, Cesar (2013). *Manual para entender la pequeña minería y minería artesanal y los decretos legislativos vinculados a la minería ilegal*. Tercera Edición. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Lima.
- Kalmaovitz, Salomón (2003). *El neoinstitucionalismo como Escuela*. Universidad Nacional de Colombia.
- Kooiman, Jan (2004). *Governing as Governance*. Traducción de Agustí Cerrillo.

- Revista Instituciones y Desarrollo No. 16 (2004), pags. 171-194. Barcelona, España.
- Kuramoto, Juana (2001). La Minería Artesanal e Informal en el Perú. Mining Minerals and Sustainable Development (MMSD). Septiembre, 2001, No. 82. Pp 53.
- Lanegra, Iván (2008). *El ausente Estado ambiental. Razones para las reformas de las instituciones y las organizaciones públicas ambientales en el Perú*. Lima: Consejo Editorial UCCI.
- Lascoumes Pierre y Patrick Le Gales. "Introduction: understanding public policy through its instruments from the nature of instruments to the sociology of public policy Instrumentation. Governance". *an international journal of policy, administration, and institutions*. Vol 20. No. 1. January 2007 (1-21).
- Leardé, Jeannette; Eduardo Chaparro y Cristian Parra (2008). *El aporte del sector minero al desarrollo humano en Chile: el caso de la región Antofagasta*. Santiago: CEPAL- Serie Recursos Naturales e Infraestructura, nº 130, pp. 84. Obtenido de: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/33226/lcl2845e.pdf>
- Le Gales, Patrick. "Politique Culturelle et Gouvernance Urbaine: L'exemple de Rennes". *Revue Politiques et Management Public*, Volume 16, No. 1, mars. 1998. Institut de Management Public.
- Lerda, Juan Carlos; Jean Acquatella y José Gómez (2005). "Coordinación de políticas públicas: desafíos y oportunidades para una agenda fiscal-ambiental". En: Acquatella, Jean y Bárcena, Alicia (eds.) *Política fiscal y medio ambiente. Bases para una agenda en común*. Santiago: CEPAL, pp. 65-87. Obtenido de: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/23634/Libro85Cepal.pdf>.
- Linder, Stephen y Guy Peters (1998). "The study of policy instruments: four schools of thought" En: *Public Policy instruments. Evaluating the tools of public administration*. United Kingdom: New Horizons inn public policy series. pp. 33-45.
- Low, Peter (2012). Minería aurífera artesanal y en pequeña escala en Perú: ¿Una bendición o una condena? Perú SupportGroup. Últimas novedades.
- Maldonado, Rocío (2013). "Elías Segovia Ruiz: No se ha formalizado ni el 10% de la minería artesanal". La República. Lima 29 de Agosto 2013.
- March, James and Johan Olsen (1995). *Democratic Governance*. New York-London: Free Press. (cap. 2).
- Meny, Y, I Thoenig (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.
- Minem (2014). Guías mineras. Formalización de actividades mineras. Dirección de Promoción y Desarrollo Minero. Lima.
- Morelo, Kelly (2009). *Organización empresarial de pequeños mineros en el oriente Antioqueño*. Tesis de Especialización en Gestión Empresarial. Medellín: Universidad Nacional de Colombia. Obtenido de: [http://www.bdigital.unal.edu.co/922/1/49721414\\_2009.pdf](http://www.bdigital.unal.edu.co/922/1/49721414_2009.pdf)
- Moreno, Catalina y Eduardo Chaparro (2008). *Conceptos básicos para entender la legislación ambiental aplicable a la industria minera en los países andinos*. Santiago: CEPAL- Serie Recursos Naturales e Infraestructura. No. 134.
- Moschella, Paola (2011). *Impactos ambientales de la minería aurífera y percepción local en la microcuenca Huacamayo, Madre de Dios*. Tesis de Licenciatura en Geografía y Medio Ambiente. Lima. PUCP.
- Mosquera, Cesar (2006). "Trabajo Infantil en la minería peruana". En: Castilhos, Zuleica, María Machado y Nuria Fernández (Comp.). *Genero e Trabalho Infantil na pequena mineracao: Brasil, Perú, Argentina, Bolivia*. Rio de Janeiro: CETEM/CNPQ.

- Pachas, Victor (2013). *Historia de una incertidumbre: Hábitat, conflicto y poder en la minería artesanal del oro en Perú*. Lima: cooperación.
- Pasten, Freddy (2013). *Formulación de instrumentos de fomento a la innovación en pequeña minería*. Tesis de Maestría en Gestión y Políticas Públicas. Santiago: Universidad de Chile. Obtenido de: [http://www.tesis.uchile.cl/bitstream/handle/2250/115377/cf-pasten\\_fr.pdf?sequence=1](http://www.tesis.uchile.cl/bitstream/handle/2250/115377/cf-pasten_fr.pdf?sequence=1).
- Pierson y Scokol (1979). *El neoinstitucionalismo histórico en la ciencia Política Contemporánea*. Revista Uruguay de Ciencia Política. Vol. 17 No. 1 ICP. Montevideo.
- Pierre, Jon y Guy B. Peters (2000). *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan Press. (Cap. 2).
- Pillajo, Edgar (2003). "Caracterización de la pequeña minería aurífera en Ecuador y Propuestas para su reactivación". En: Villas Boas, Roberto, Ana Aranibar (Comp.) *pequeña Minería y Minería Artesanal en Iberoamérica*. Rio de Janeiro CETEM/CYTED/ CONACYT. Pp. 113-126.
- Pressman, J y Aaron Wildavsky (1984). *Implementation*, Tercera Edición. Berkeley, University of California Press.
- Quiroga, Eduardo (2002). "The case of artisanal mining in Bolivia: local participatory development and mining investment opportunities". En: *Natural Resource Forum*, n° 26, pp. 127-139. Obtenido de: [http://www.communitymining.org/attachments/206\\_EduardoQuiroga\\_ArtisanalMining.pdf?phpMyAdmin=cde87b62947d46938306c1d6ab7a0420](http://www.communitymining.org/attachments/206_EduardoQuiroga_ArtisanalMining.pdf?phpMyAdmin=cde87b62947d46938306c1d6ab7a0420).
- Revueña, Benjamín (2007). *Implementación de políticas públicas en México. El caso del sector rural en los 1980's*. México, Editorial Universitaria Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Romero, Iván (2012). *Incidencia de la política pública en la regulación de la pequeña minería y minería artesanal*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales con mención en Gobernanza Energética. Quito: FLACSO. Obtenido de: <http://flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/3921/1/TFLACSO-2012IFRC.pdf>
- Sandoval, Fabián (2001). *La pequeña minería en el Ecuador*. No. 75. International Institute for Environment Sustainable, World Business Council for Sustainable Development, Retrieved From: <http://pubs.iied.org/pdfs/G00721.pdf>.
- Swenson, Jennifer (2011). "Gold Mining in the Peruvian Amazon: Global Prices, Deforestation, and Mercury Imports". *Plos One*, Abril 2011, Vol 6.
- Sousa, Rodolfo (et al.) (2010). Policies and regulations for Brazil's artisanal gold mining sector: Analysis and recommendations, *Journal of Cleaner Production* 19:6-7, pp. 742-750. Obtenido de: [http://ac.els-cdn.com/S095965261000452X/1-s2.0-S095965261000452X-main.pdf?\\_tid=b176d410-c7f0-11e3-bf93-00000aab0f01&acdnat=1397932413\\_01cc334fd4452104391edfde36e9940c](http://ac.els-cdn.com/S095965261000452X/1-s2.0-S095965261000452X-main.pdf?_tid=b176d410-c7f0-11e3-bf93-00000aab0f01&acdnat=1397932413_01cc334fd4452104391edfde36e9940c)
- Stoker, Robert (1989). "A Regime Framework for Implementation Analysis: Cooperation and Reconciliation of Federalist Imperatives". *Policy Studies Review*, Vol. 9, Núm. 1.
- Tello, R (2013). *Acciones frente a la Minería Informal e Ilegal*.
- Toche, Eduardo y Molvina Zevallos (2013). "La minería en contextos de informalización, anotaciones sobre Apurímac". En: *Perú Hoy*. Desco: Lima.
- Tolmos, Raúl (2010). *Desafíos y propuestas para la implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión ambiental de América Latina y el Caribe: el caso de Perú*. Santiago: CEPAL – Serie Medio Ambiente y Desarrollo n° 80, pp. 43. Obtenido de: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/14897/lcl2073e.pdf>



- Torres, Victor (2007). *Minería artesanal y a gran escala en el Perú: el caso del Oro*. Lima. Cooperacion.
- Urán, Alexandra (2013). “La legalización de la minería a pequeña escala en Colombia”. En: *Letras verdes*. Revista Latinoamericana de Estudios Socio ambientales. No. 14. Pp. 225-283. Flacso Ecuador.