

La burocracia del sector extractivo: Un análisis del perfil profesional de la alta burocracia del Ministerio de Energía y Minas en el marco del boom de los commodities (2006-2016).

The extractive sector bureaucracy:
An analysis of the high bureaucracy professional profile of the Ministerio de Energía y Minas during the context of the commodity boom (2006-2016).

Addier Arriola*

Asociacion Civil Polital

Jair Alva**

Asociacion Civil Polital

Stephany Calisaya***

Asociacion Civil Polital

Jimmy Trujillo****

Asociacion Civil Polital

Fecha de recepción: 20 de noviembre

Fecha de aceptación: 30 de noviembre

ISSN: 2219 4142

Arriola, Addier, Jair Alva, Stephany Calisaya y Jimmy Trujillo. «La burocracia del sector extractivo: Un análisis del perfil profesional de la alta burocracia del Ministerio de Energía y Minas en el marco del boom de los commodities (2006-2016).». Politai: Revista de Ciencia Política, Año 8, *segundo semestre*, N° 15: pp. 15-42.

- * Estudiante del pregrado de la especialidad de Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú(PUCP) y miembro de la Comisión de Investigación Civil Politai. g.arriola@politai.pe
- ** Estudiante del pregrado de la especialidad de Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú(PUCP) y miembro de la Comisión de Investigación Civil Politai. j.alva@politai.pe
- *** Estudiante del pregrado de la especialidad de Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú(PUCP) y miembro de la Comisión de Investigación Civil Politai. s.calisaya@politai.pe
- **** Estudiante del pregrado de la especialidad de Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú(PUCP) y miembro de la Comisión de Investigación Civil Politai. j.trujillo@politai.pe

Sumilla

El artículo se centra en el análisis del perfil profesional de la alta burocracia (ministros, viceministros y directores) del Ministerio de Energía y Minas (MINEM) en el contexto del denominado boom de los commodities (2006-2016), un período caracterizado por el alza sostenida del precio de las materias primas. Para cumplir con este objetivo, se elaboró una base de datos de seguimiento y monitoreo, la cual recoge las características demográficas, trayectorias educacionales y líneas de carrera, la estabilidad en la carrera, los vínculos laborales y los vínculos partidarios de los 73 altos directivos de las unidades orgánicas del MINEM que laboraron entre el periodo 2006-2016. Así, la presente investigación tiene como objetivos brindar de manera descriptiva un perfil profesional de la alta burocracia del MINEM durante el denominado boom de las materias primas, y analizar y discutir su profesionalización a partir de un marco teórico que relaciona la calidad burocrática con la capacidad estatal.

Palabras clave: *Municipios, Burocracia, profesionalización, Ministerio de Energía y Minas, boom de los commodities, método posicional.*

Abstract

This article focuses in the analysis of the high bureaucracy professional profile (ministers, vice ministers and directors) from the Ministerio de Energía y Minas (MINEM) during the context of the so-called commodity boom (2006 – 2016), a period characterized by the sustained rise in the price of raw materials. In order to achieve this objective, we have elaborated a monitoring database picking up demographic characteristics; educational trajectories and career paths; career stability; employment links; and political party ties from 73 top managers of the MINEM organic units that worked in the period from 2006 to 2016. Thus, this research has as objectives to provide a descriptive professional profile of the high bureaucracy of the MINEM during the so-called boom of raw materials and to analyze and discuss their professionalization from a theoretical framework that relates bureaucratic quality to state capacity.

Keywords: *Bureaucracy, professionalization, Ministerio de Energía y Minas, commodity boom, positional method*

Introducción

¿Bajo qué condiciones institucionales se produjo el acelerado crecimiento económico en el Perú? ¿Cómo se ha conformado la burocracia del Estado peruano durante el boom de las materias primas? Específicamente, ¿con qué tipo de recursos (humanos y materiales) contaba el Ministerio de Energía y Minas para gestionar un proceso tan complejo como lo fue el boom de las materias primas? ¿Cuáles fueron las principales características profesionales del personal encargado de la política extractiva del país? En el presente artículo, se intenta resolver estas interrogantes centrándose en el análisis de los recursos humanos con los que contó el MINEM durante el boom de recursos (2006-2016); específicamente, se estudia el perfil profesional de la alta burocracia del MINEM, a saber, ministros, viceministros, secretarios y directores de los diversos organismos gubernamentales de dicho sector, que laboraron en el marco del boom de los commodities. Para ello, se analiza las características demográficas, trayectorias educacionales y líneas de carrera, la estabilidad en la carrera, los vínculos laborales y los vínculos partidarios de los funcionarios públicos de dicho ministerio.

Desde la ciencia política, se señala que la capacidad de las instituciones estatales depende, en gran medida, de la calidad burocrática con la que cuenta. Esta relación entre burocracia y capacidad estatal se hace más evidente en instituciones que llevan a cabo políticas públicas que requieren de un alto nivel de especialización por parte del personal administrativo y que afrontan complejos procesos económicos y/o sociales.

En la última década, el Perú ha experimentado un acelerado crecimiento económico, producto de la exportación de materias primas. Este proceso se ha presentado como un desafío para el Estado peruano por la debilidad institucional histórica con la que esta cuenta. En particular, el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) ha sido uno de los principales órganos estatales que se ha visto puesto a prueba en este proceso por su rol protagónico en el manejo y promoción de la actividad extractiva en el país.

Es así que el MINEM ha manifestado tener una considerable debilidad institucional, sobre todo, en el manejo de la actividad extractiva más que en la promoción de esta. Esto se explica, en parte, por la estrategia macroeconomía peruana, la cual ha dependido de la inversión en el sector minero. Ello ha influenciado a que los Gobiernos prioricen la inversión privada y se enfoquen en las condiciones para ello, y dejen de lado la gestión efectiva de otras problemáticas de carácter social y ambiental (De Echave et al., 2009; Bebbington et al., 2013).

De esta manera, los problemas institucionales del MINEM se concentraron, sobre todo, en la gestión ambiental y social. Diversos estudios han señalado las deficiencias del MINEM en su papel de fiscalizador ambiental y laboral de las industrias extractivas (Bebbington et al., 2013; Himley, 2013, 2014), su mal manejo de los conflictos sociales y ambientales (Echave et al., 2009; Damonte, 2014), la poca capacidad y su tardía respuesta a la minería informal e ilegal (Dargent y Urteaga, 2016) y su cuestionable autonomía estatal por la influencia de empresas privadas en sus políticas públicas (Bebbington et al., 2013; Durand, 2016)

El análisis del perfil de la alta burocracia del Ministerio de Energía y Minas permitirá identificar de mejor manera a los individuos encargados del diseño de las políticas públicas nacionales en el sector extractivo. Además, se podrá evaluar la calidad burocrática con la que cuenta el Estado peruano; es decir, permitirá identificar el grado de especialización con el que cuentan estos actores según al sector direccional al que pertenecen. Por último, un esfuerzo de este tipo permitirá tener una mayor transparencia sobre los actores involucrados en el diseño de las políticas públicas.

Asimismo, el estudio abarca dos gobiernos presidenciales: el de Alan García Pérez (2006-2011) y Ollanta Humala Tasso (2011-2016). En el primero, el boom de las materias primas

fue más acelerado y se dieron las cifras más altas de crecimiento económico. Por otra parte, en el segundo, el proceso empezó a desacelerar y el crecimiento económico empezó a caer. Estos cambios del fenómeno del boom nos permitirán realizar comparaciones entre ambos gobiernos: ¿cómo se diferenció la burocracia durante y después del boom? ¿Hubo estabilidad burocrática entre los dos gobiernos o se produjeron cambios abruptos?

El artículo se ordena de la siguiente manera. Primero, se realiza una breve revisión teórica de la relación entre burocracia y capacidad estatal; luego, se describe el proceso de crecimiento económico producto del boom de los commodities y se señala el rol del Ministerio de Energía y Minas en dicho proceso. Posteriormente, se explica la metodología de investigación, para luego pasar al análisis del perfil de la alta burocracia del MINEM. Por último, se presentan las conclusiones.

Burocracia, Alta Burocracia y Capacidad Estatal

Diversos estudios de medición de capacidad estatal toman como uno de los principales factores la calidad de las burocracias estatales. Desde los estudios más clásicos de Max Weber (2000) hasta la bibliografía más reciente, se señala que la capacidad de los Estados debe mucho al tipo de burocracia con la que se cuenta (Centeno, 2009; Giraudy, 2012; Franco y Scartascini, 2014; Mann, 2004; Stein y Tomassi, 2007). El consenso es que una burocracia meritocrática, es decir, aquella que cuenta con una alta capacidad y alto grado de autonomía, es un factor determinante para la estabilidad y la calidad de la implementación de las políticas públicas, además de que frena la interferencia de actores particulares en la formulación de estas políticas (Franco y Scartascini, 2014; Zuvanic e Iacovello, 2005).

Scartascini (2011) señala que existen dos características centrales que nos ayudan a diferenciar los tipos de burocracia: el grado de autonomía y las capacidades técnicas de las burocracias. En torno al grado de autonomía, se evalúa si existen “garantías efectivas de profesionalismo en el servicio civil y el grado en el cual (...) están protegidos de la arbitrariedad y la politización” (Scartascini, 2011, p. 70).

En cuanto a las capacidades técnicas, se evalúa “el grado al cual la burocracia tiene compensación de salario y sistemas de evaluación” (Scartascini, 2011, p. 70). De esta manera, el autor señala que, en un extremo, se encontrarían las burocracias meritocráticas (alta capacidad y autonomía) y, en el otro extremo, las burocracias clientelistas (las cuales carecen de ambos atributos) (Scartascini, 2011). Parte de la evaluación empírica indica que, efectivamente, el contar con una burocracia meritocrática (autónoma, profesional y competente) produce mejores políticas públicas (Banco Interamericano de Desarrollo, 2005). Además, se ha encontrado cierta relación positiva entre la calidad de las burocracias y el crecimiento económico de un país (Evans y Rauch, 1999).

Ahora bien, la burocracia estatal puede dividirse en distintos niveles. Por ejemplo, al analizar el personal de los Estados en Latinoamérica, Centeno (2009) las divide en dos categorías: la nobleza burocrática (de alta profesionalización y autonomía) y “la masa de empleados que ni visten de uniforme ni están trabajando en los sectores más prestigiosos de la economía o de los asuntos exteriores” (Centeno, 2009, p. 16).

De manera análoga, Velasco (2006) separa a los altos funcionarios públicos del “personal operativo de la administración y de los escalones más bajos de la jerarquía administrativa” (2006: 304) y entiende a los primeros como “un grupo separado y diferenciado de servidores públicos que poseen puestos específicos que les permiten y exigen cooperación con el liderazgo político del gobierno” (Alcázar citado por Velasco, 2006, p. 314). Asimismo, Pareto (1980) realiza una

división similar y señala a la élite política como la clase selecta de gobierno, aquella que se ocupa de “cargos políticos no demasiados bajos” (Pareto, 1980, p. 66) y que se encuentra distanciada, en primer lugar, del estrato inferior o no selecta (las masas) y, en segundo lugar, de la clase selecta no de gobierno.

Por otro lado, se puede distinguir dos tipos de burocracia de acuerdo a la función que ejercen: los cargos directivos y los cargos ejecutivos o de gestión. Los primeros se encargan de las funciones directivas y de toma de decisiones, mientras que los segundos se centran en las funciones ejecutivas y operativas (Mintzberg, 1984). Dentro de los cargos directivos, encontramos al presidente, los congresistas y a la Alta Burocracia o burocracia gubernamental (López, 2015, p. 56). El mismo autor nos ofrece una definición mínima de este último actor:

Nivel de cuerpo burocrático cercano a los representantes electos, que a diferencia de ellos no accede a estos puestos a través de la elección por votación universal, sino en base a un criterio de confianza y por un vínculo de confianza, y que conforma parte de los puestos directivos, ya que participan de la toma de decisiones gubernamentales y tienen discrecionalidad del diseño de las políticas (López, 2015, p. 56).

La importancia de este último tipo de burocracia – la cual, tanto por jerarquía como por su función en la cosa pública, se encuentra en lo más alto de la pirámide estatal, es decir, en los más altos puestos de toma de decisiones, sólo por debajo del presidente y los congresistas – es que tiene un alto grado de influencia en las políticas públicas nacionales. Asimismo, actúa como un nexo entre los representantes electos y el resto de la burocracia estatal (López, 2015, p. 56).

Además de lo señalado hasta ahora, hay un elemento importante a considerar de la burocracia en los Estados modernos: la estabilidad en el cargo. La importancia de la estabilidad en los cargos para las democracias modernas radica en razones que pueden subdividirse en dos perspectivas: el lado individual y el lado institucional. Desde la primera, la estabilidad posibilita un mayor conocimiento del know how del sector desde dentro del aparato estatal. Los trabajadores pueden, por tanto, realizar carrera profesional y aspirar a ascensos. Por otro lado, desde la perspectiva institucional del Estado, se entiende que un agente necesita tiempo suficiente para iniciarse en la gestión y en una nueva función. Este costo se ve reducido cuando la persona a cargo posee experiencia en el sector y más aún, conocimiento previo del área (Prats, 2002).

Diversos enfoques teóricos, en especial los referidos al neoinstitucionalismo, avalan esta afirmación. Prats (2002) sostiene que el sector económico posee grandes incentivos para apoyar la profesionalización y estabilidad de los servidores públicos encargados de poner en marcha los acuerdos políticos, dado que dicha estabilidad garantiza y da continuidad y durabilidad a los compromisos asumidos con la clase política (Prats, 2002). Así, la permanencia y estabilidad de los funcionarios aseguran su “especialización” y son, a su vez, requisitos para la consecución de los objetivos de sectores económicos como, por ejemplo, el sector extractivo.

Entonces, es evidente (tanto teórica como empíricamente) que existe una estrecha relación entre una burocracia autónoma, especializada y estable, y la capacidad de un Estado para hacerle frente a complejos procesos sociales, económicos y/o políticos. Más aún, cuando se trata de la alta burocracia, pues es este cuerpo burocrático que, sin haber sido elegido democráticamente, tiene una fuerte influencia en el diseño de las políticas públicas nacionales. A continuación, se presenta un proceso económico complejo, el llamado boom de las materias primas, el cual puso a prueba la capacidad institucional y, por tanto, a la alta burocracia del MINEM en el Perú.

El Ministerio de Energía y Minas y el boom de recursos naturales en el Perú

Entre el año 2004 y 2012, el Perú experimentó un acelerado crecimiento económico producto, básicamente, del boom de recursos naturales. Ahora bien, se entiende por boom de recursos a los “periodos de excepcional abundancia de rentas para el Estado provenientes de actividades económicas primarias mineras y/o agrícolas” (Dargent y Urteaga, 2016, p. 658).

El origen de dicho boom puede rastrearse a través del rápido crecimiento de China a inicios del nuevo milenio. El gigante asiático empezó a demandar metales con miras a producir más para venderle a sus principales clientes en occidente Estados Unidos y Europa, los cuales se encontraban dentro de un boom crediticio, que terminó en 2008 al estallar la primera crisis financiera internacional de este siglo (Parodi, 2017).

Para el año 2007, el Perú ya se había convertido en el segundo productor mundial de plata; el tercero en zinc, cobre y estaño; el cuarto de plomo; y el quinto de oro (Ministerio de Energía y Minas, 2007). A partir de la crisis internacional del 2008, el crecimiento económico del país empezó a descender a la par del precio de los metales. En el 2011, se inició, oficialmente, la desaceleración económica mundial y, en el 2012, se cerró la etapa del boom de los recursos en el Perú

En este proceso, el Ministerio de Energía y Minas cumplió un rol protagónico por ser el ente estatal encargado del manejo y promoción de la actividad extractiva en el país. De esta manera, el boom ha mostrado las serias limitaciones institucionales con las que cuenta el MINEM. Principalmente, ha sido criticado por tener una inclinación centrada en la promoción y atracción de inversiones privadas al Perú, y por dejar de lado la gestión adecuada de estas inversiones (sobre todo la fiscalización social y ambiental). Así pues, “sus acciones dirigidas hacia la promoción de la inversión [han ido] desde el soporte administrativo, normado por ley, hasta la defensa mediática de las actividades y empresas mineras” (De Echave et al., 2009, p. 256)

De esta manera, las principales deficiencias del MINEM se han visto reflejadas en su labor de fiscalización social y ambiental. En primer lugar, las cifras muestran que, a la par del crecimiento de la exportación de minerales en el Perú, los conflictos sociales han ido en aumento. Por ejemplo, entre enero y diciembre de 2010, se registró un total de 362 conflictos sociales, de los cuales la mayoría tuvo un carácter socio ambiental (Defensoría del Pueblo, 2017). Así, autores como Bebbington (2009, 2013) y Damonte (2014) han señalado que parte de estos conflictos sociales se explican por la poca capacidad de gestión que tuvo (y tiene) el MINEM, sobre todo, en su papel de fiscalizador social y ambiental de la actividad extractiva en el país. En la misma línea, otros autores han señalado la debilidad con la que cuenta el MINEM para poder llegar físicamente y fiscalizar las condiciones laborales en las que se encuentran los trabajadores de la empresa extractivas (Himley, 2013, 2014).

Por otro lado, el MINEM ha presentado serias limitaciones en elaborar soluciones para la minería informal e ilegal. En el periodo del boom, el oro se incluyó en la lista de metales que más subieron su cotización en el mercado internacional. De esta forma, al ser la extracción del oro un procedimiento relativamente sencillo, pobladores de distintos departamentos del Perú contaron con los incentivos para insertarse dentro del mercado ilegal de este mineral. Ante ello, la respuesta del MINEM en los primeros años del boom (2004 - 2008) fue casi nula y, luego, poco articulada (2008-2011). Fue recién al final del periodo del boom (2011 - 2015) que el ministerio llegó a elaborar una respuesta mucho más coherente y organizada, pero que se debió, básicamente, a factores externos: demandas domésticas y presiones internacionales (Dargent y Urteaga, 2016).

Por último, diversos autores han cuestionado la autonomía que tiene el MINEM en la elaboración de sus políticas públicas. Sobre todo, se ha señalado el alto grado de influencia que tienen actores privados ligados a empresas extractivas, y se ha propuesto, incluso, que existe cier-

to grado de captura estatal en el MINEM por parte de estos actores (Bebbington et al., 2013; Durand, 2016). Otro grupo de académicos son más escépticos respecto a la captura y proponen que más bien los actores privados utilizan mecanismos discursivos, técnicos y financieros para permear la actuación del Estado, lo cual genera que los burócratas asuman que el conocimiento técnico de la materia la tienen estos actores no estatales y acepten sus propuestas acriticamente (Urteaga, 2013; Damonte, 2014) .

Estas problemáticas influenciaron a que el MINEM elabore un conjunto de respuestas, sobre todo, en materia social y ambiental. Este cambio se puede observar, al menos formalmente, si se compara el Plan Estratégico Sectorial Multianual¹ (PESEM) del sector MINEM de 2008-2011 con el PESEM del 2012-2016.

Así, en el PESEM de 2008-2011, la visión del MINEM giraba en torno a consolidar al sector minero como un sector altamente competitivo, pero, sobre todo, promotor de la inversión privada para “contribuir sustancialmente al desarrollo socio-económico del país” (MINEM, 2008, p. 25). No es de extrañar que el primer objetivo general de este documento haya sido el de “promover el desarrollo sostenible y competitivo del sector, priorizando la inversión privada y la diversificación de la matriz energética” (MINEM, 2008, p. 25).

Sin embargo, en el PESEM que abarca los años del 2012-2016 esta visión cambió sustancialmente. En este segundo documento se afirma que el MINEM busca consolidar al sector minero como un “sector reconocido por ser altamente competitivo a nivel internacional” y que, a su vez, promueva “el desarrollo eficiente y competitivo de la explotación de los recursos mineros energéticos para satisfacer las necesidades de la nación *preservando el medio ambiente, respetando la cultura de los pueblos, contribuyendo a la reducción de la pobreza*”² (MINEM 2012, p. 3). Observamos, entonces, una muestra de las prioridades del MINEM durante el contexto del boom: promover la inversión privada en el sector minero-energético. Recién en la etapa de desaceleración económica (2012) se produjo un cambio de visión y de objetivos en el sector.

Ahora bien, es necesario señalar que estos cambios no se dieron por una acción propia de la burocracia del MINEM o del Estado a modo general, sino que más bien estuvieron influenciados por actores no estatales y/o internacionales. Damonte (2016) señala que, a veces, son actores externos los agentes de cambio institucional. En primer lugar, apunta a observar cómo los organismos y las normativas internacionales definen ciertos cambios. Un ejemplo claro son las normas ambientales, motivadas principalmente por tratados de libre comercio y por las condiciones que organismos como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional exigían (Lanegra, 2008). En la misma línea, Szablowski (2010) identificó cómo la Consulta Previa fue fuertemente influenciada por el Banco Mundial para el caso peruano. Por último, el cambio de políticas del MINEM dirigidas a la solución de la minería ilegal fue producto de factores externos y demandas domésticas, más que acciones del interior del sector (Dargent y Urteaga, 2016)

Asimismo, las acciones de la sociedad civil influyen en el cambio de políticas del Estado. Por ejemplo, la movilización campesina en los conflictos de carácter social y ambiental, y la labor de un grupo de ONG's, han influido en el cambio institucional del MINEM. Un claro ejemplo es el estudio de Bebbington et al. (2008) en el que se muestra cómo la acción colectiva de estos grupos de la sociedad civil tiene efectos en la gobernanza del Estado.

Entonces, la burocracia del MINEM ha presentado un conjunto de deficiencias en su capacidad al afrontar el proceso del boom de los recursos naturales. Su inacción institucional en

1 Desde su creación en 1995, su función ha sido la de asegurar que los intercambios comerciales tengan lugar de la forma más fluida, previsible y libre posible. Mientras que el GATT solo se ocupaba del comercio de mercancías, la OMC abarcó el comercio de mercancías y servicios, así como los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio. Desde su origen, ha aspirado a reducir los obstáculos al comercio disminuyendo los aranceles y abordando las medidas no arancelarias (OMC, 2015)

2 Las cursivas son nuestras.

tiempos de bajos precios de los minerales la llevó a tener serios problemas de gestión en los tiempos del boom. Así, dedicada solo a la promoción y atracción de la inversión privada, su gestión en la fiscalización social y ambiental ha sido deficiente. Hubo mejoras en los años posteriores al boom, los cuales se explican, primordialmente, por presiones de actores fuera del aparato estatal.

Metodología de la Investigación

La presente investigación se realiza a partir del análisis de los perfiles de la alta burocracia estatal del Ministerio de Energía y Minas que laboraron en el período 2006-2016. Cabe señalar que los altos funcionarios que se estudian fueron seleccionados a partir del método posicional (Badie, Berg-Schlosser y Morlino, 2011). Este método es uno de los más utilizados para ahondar en estudios empíricos acerca de la clase política o administrativa de un determinado Estado, ya que está basado en la idea de que el poder político o administrativo se encuentra en las instituciones formales y que las altas posiciones institucionales son indicadores específicos de dicho poder.

Una de las principales ventajas de este método es la fácil identificación de las altas posiciones institucionales y, consecuentemente, de las personas que las ocupan o las ocuparon. Esto se produce porque se asume que el poder se encuentra, principalmente, en las altas posiciones de la administración política. Sin embargo, es necesario resaltar que esta herramienta puede subestimar el rol de instituciones o prácticas informales y, a la vez, sobredimensionar la importancia del ámbito formal (Badie, Berg-Schlosser y Morlino, 2011). Aun así, el método resulta útil para el análisis del presente estudio, pues este se concentra en la alta burocracia estatal del MINEM.

Ahora bien, para el análisis de los altos cargos escogidos se hace uso de herramientas cualitativas de recojo de información que permitan identificar las características demográficas, trayectorias educacionales y líneas de carrera, la estabilidad en la carrera, los vínculos laborales y los vínculos partidarios de los funcionarios públicos del MINEM.

Así, en primer lugar, distinguimos dos categorías de la alta burocracia: la Alta Dirección y los Órganos de Línea. La Alta Dirección se constituye por el Ministro, los Viceministros y Secretarios General, mientras que, los Órganos de Línea son “los órganos técnicos-normativos responsables de proponer y ejecutar las políticas públicas y funciones sustantivas a cargo de la entidad” (Artículo 24° Ley Orgánica del Poder Ejecutivo). De esta manera, las posiciones burocráticas concretas estudiadas del MINEM son: el ministro(a), el viceministro(a) de Energía, el viceministro(a) de Minería, el secretario (a) general, los presidentes (as) del consejo de minería, los directores (as) generales de administración, asesoría jurídica, asuntos ambientales energéticos, asuntos ambientales mineros, eficiencia energética, electricidad, electrificación rural, hidrocarburos, minería, gestión social y planeamiento y presupuesto.

Para el proceso de recojo de información se utilizó dos estrategias: la elaboración de una base de datos y la revisión de documentos oficiales del MINEM. En primer lugar, se elaboró una base de datos de los curriculum vitae proporcionados por el MINEM a través de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública - Ley N° 27806. Es necesario resaltar que, además de los curriculum vitae, se realizó una revisión exhaustiva de las cuentas de LinkedIn de cada funcionario público con el objetivo de compararlas con los datos señalados en los curriculum vitae y, en algunos casos, completar la información faltante. La construcción de esta base de datos a partir de tales documentos nos permitió ordenar a los 92 funcionarios de acuerdo a las características estudiadas.

A partir de dicha información, se analiza el perfil de los altos funcionarios de la alta burocracia del MINEM. En primer lugar, se da cuenta de la forma de contratación de los funcionarios de la alta burocracia del Estado peruano; luego, se desarrollan las variables demográficas (edad

y sexo) y, por último, se analizan las variables laborales. Estas son las trayectorias educacionales y líneas de carrera, la estabilidad en la carrera, los vínculos partidarios y los vínculos laborales.

En segundo lugar, se realizó una revisión de la documentación institucional y la normativa legal del Estado peruano, en particular, del Ministerio de Energía y Minas, la cual permitió conocer la estructura de la burocracia peruana y la forma de designación del personal burocrático, además de las condiciones técnicas requeridas por cada sector y dirección del Ministerio de Energía y Minas y las funciones básicas de los funcionarios públicos analizados.

Análisis de la alta burocracia del Ministerio de Energía y Minas

Forma de designación de la alta burocracia del MINEM:

En primer lugar, se estudia brevemente la normativa referida a la forma de contratación de los servidores públicos del Estado peruano, en particular, la forma de contratación de la alta burocracia (ministros, viceministros, secretarios y directores). Esta primera revisión dará luces sobre el deber ser, es decir, lo que se señala a nivel formal.

En ese sentido, se rescata gran parte de lo estipulado por la Ley N° 30057 o Ley del Servicio Civil, la cual establece un régimen único y exclusivo para todas las personas que presten servicios para el Estado peruano. Cabe señalar que este régimen se aplica a todas las entidades públicas del Poder Ejecutivo, incluyendo a los Ministerios y Organismos Públicos.

La Tabla 1 señala la clasificación de los funcionarios públicos de acuerdo a las funciones generales que tienen en el Estado y al nivel de jerarquía al que pertenecen. Así, en lo más alto del órgano administrativo, se encuentran los funcionarios públicos y los directivos públicos, mientras que los servidores civiles de carrera y los de actividades complementarias forman la gran masa de empleados estatales. Resulta importante señalar que, en cualquiera de estos grupos, pueden existir servidores de confianza.

Tabla 1. Clasificación de funcionarios públicos según su jerarquía en el Estado peruano

Clasificación	Definición	Incorporación
Funcionario Público	Representante político o cargo político representativo que ejerce funciones de gobierno en el Estado. Dirige o interviene en la conducción de la entidad, así como aprueba políticas y normas	a) Elección popular, directa y universal (proceso electoral) b) Designación y remoción regulados en alguna norma con rango de ley c) Libre designación y remoción (cargos de confianza)
Directivo Público	Servidor civil que desarrolla funciones relativas a la organización, dirección o toma de decisiones en un órgano o proyecto especial. También comprende a los vocales de los Tribunales Administrativos	a) Concurso público de méritos realizado por cada entidad, cumpliendo con el perfil del puesto respectivo. b) Libre designación y remoción
Servidor Civil de Carrera	Servidor civil que realiza funciones directamente vinculadas al cumplimiento de las funciones sustantivas y de administración interna de una entidad	a) Concurso público de méritos abierto realizado por cada entidad, cumpliendo con el perfil del puesto respectivo. b) Libre designación y remoción
Servidor de actividades complementarias	Servidor civil que realiza funciones indirectamente vinculadas al cumplimiento de las funciones sustantivas y de administración interna de una entidad.	a) Concurso público de méritos realizado por cada entidad, cumpliendo siempre con el perfil del puesto respectivo. b) Libre designación y remoción

Fuente: *Elaboración propia en base a la Ley N° 30057.*

El presente estudio se concentra en el cargo de funcionario público, el cual puede clasificarse en tres tipos según la forma en que es elegido para un puesto público. Como se señala en la Tabla 2, el funcionario público puede ser elegido por elección popular, directa y universal; por designación regulada; o por libre designación. El caso del primero es claro: un individuo alcanzará un cargo público si gana las elecciones. En el segundo caso, el funcionario deberá pasar por un proceso de selección, el cual se encuentra reglamentado. Y, por último, el funcionario público de libre designación es aquel cuyo acceso al Servicio Civil se realiza por libre decisión del funcionario público que lo designa, basada en la confianza para realizar funciones de naturaleza política, normativa o administrativa.

Tabla 2: Clasificación de funcionarios públicos según la forma de designación

Clasificación	Definición	Ejemplos
Funcionario público de elección popular, directa y universal	Es aquel elegido mediante elección popular, directa y universal, como consecuencia de un proceso electoral. El ingreso, permanencia y término de su función están regulados por la Constitución Política del Perú y las leyes de la materia	* Presidente de la República * Vicepresidentes de la República * Congresistas de la República * Presidentes, vicepresidentes y consejeros regionales * Alcaldes, tenientes alcaldes y regidores

Fuente: *Elaboración propia en base a la Ley N° 30057.*

Clasificación	Definición	Ejemplos
Funcionario público de designación o remoción regulada	Es aquel cuyos requisitos, proceso de acceso y período de vigencia están regulados en norma especial con rango de ley	<ul style="list-style-type: none"> * Magistrados del Tribunal Constitucional * Defensor del Pueblo * Presidente y miembros del JNE * Consejo Nacional de la Magistratura * Fiscal de la Nación del Ministerio Público
Funcionario público de libre designación	Es aquel cuyo acceso al Servicio Civil se realiza por libre decisión del funcionario público que lo designa, basada en la confianza para realizar funciones de naturaleza política, normativa o administrativa	<ul style="list-style-type: none"> * Ministros de Estado * Viceministros * Secretarios generales de Ministerios y aquellos que, por ley expresa, tengan igual jerarquía * Gerente General del Gobierno Regional

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley N° 30057.

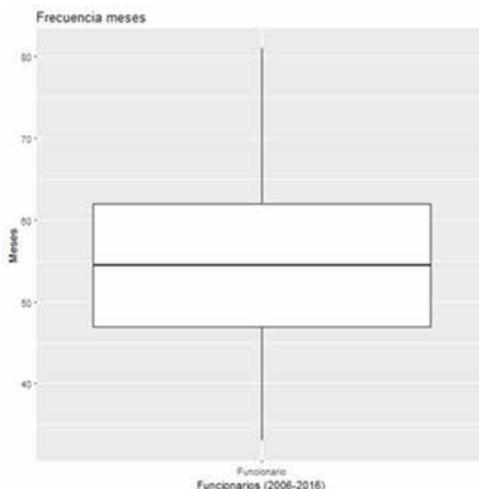
Ahora bien, ¿Quiénes son los actores públicos o instituciones encargadas de designar a los funcionarios públicos de libre designación? Según la Ley N° 27594, el presidente de la República es quien nombra y remueve a los ministros, viceministros y secretarios generales de los ministerios.

Así, se encuentra que los altos cargos burocráticos del MINEM que se estudia son funcionarios públicos de libre designación o servidores de confianza, puestos cuya designación y permanencia se da por libre decisión del funcionario público que lo designa, en este caso, por el Poder Ejecutivo. Sin embargo, aún cuando los cargos no requieren de un concurso abierto, el Régimen de Servicio Civil explicita que los funcionarios deben de cumplir mínimamente con el perfil establecido para el puesto.

Variables demográficas: edad y sexo

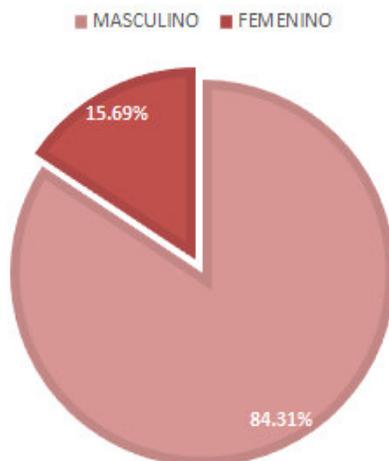
En este acápite, describimos dos características demográficas de la alta burocracia del MINEM: la edad y el sexo. Como se observa en la figura 1, la distribución de la edad de los burócratas al momento que se encontraban en su cargo estatal fluctúa entre los 38 y 87 años, y 59 años es la media de las edades. Asimismo, la mayoría de los burócratas se concentran en el rango de edad de 45 a 65 años. En líneas generales, podemos afirmar que la alta burocracia estatal del MINEM se encuentra conformada por personas maduras de alrededor de los 50 años de edad.

Figura 1. Distribución de la edad de los funcionarios de la alta burocracia del MINEM.



Fuente: Elaboración propia en base a las hojas de vida de los funcionarios públicos.

Figura 2. Porcentaje de funcionarios de la Alta Burocracia del MINEM según el sexo.



Fuente: Elaboración propia en base a las hojas de vida de los funcionarios públicos.

Si el análisis se acota solo en aquellas direcciones en las que laboró al menos una mujer en el periodo 2006 al 2016; se observa que, de los 16 cargos de la alta burocracia del MINEM, solo 8 de ellos en algún momento han sido ocupados por una mujer. Así, es en la Dirección General de Administración y en la Dirección General de Electrificación rural donde se concentró la mayor cantidad de mujeres (3 en cada dirección) durante el periodo estudiado. No obstante, dentro de esas direcciones, el número de hombres sigue siendo mayor, lo cual refleja un serio problema de inequidad de género dentro del sector estatal extractivo. Cabe resaltar que, de las 15 altas funcionarias, solo 3 laboraron durante el gobierno de Alan García.

Tabla 3. Número de funcionarios por sexo en las direcciones del MINEM donde laboró al menos una mujer en el periodo 2006-2016

DIRECCIÓN DEL MINEM CON AL MENOS UNA MUJER	Funcionarias	Funcionarios
DIRECTOR(A) GENERAL DE ADMINISTRACIÓN	3	4
DIRECTOR(A) GENERAL DE ASUNTOS AMBIENTALES ENERGÉTICOS	1	3
DIRECTOR(A) GENERAL DE ASUNTOS AMBIENTALES MINEROS	1	7
DIRECTOR(A) GENERAL DE EFICIENCIA ENERGÉTICA	2	5
DIRECTOR(A) GENERAL DE ELECTRIFICACIÓN RURAL	3	6
DIRECTOR(A) GENERAL DE HIDROCARBUROS	2	9
MINISTRO(A)	1	5
VICE MINISTRO(A) DE MINAS	2	3

Fuente: Elaboración propia en base a la hoja de vida de los funcionarios públicos.

Al respecto, los estudios con enfoque de género han señalado como un problema real la poca participación de la mujer en el ejercicio de cargos públicos, en especial, en aquellos cargos que cuentan con un alto grado de poder decisorio (como lo es los cargos de la alta burocracia). Los hallazgos de este estudio muestran los problemas que aún persisten en alcanzar la llamada “gobernabilidad democrática con equidad de género [la cual] requiere de políticas públicas que reflejen la nueva institucionalidad, donde el estado de derecho responda a las necesidades compartidas de hombres y mujeres. Esta perspectiva incluye el posicionamiento de las mujeres en cargos de decisión en la gestión estatal” (Ministerio de la Mujer, 2009, p. 25).

Trayectorias profesionales de los burócratas del MINEM: educación y línea de carrera

La forma en la que un individuo llega a laborar en altos puestos del aparato burocrático se constituye por las relaciones y/ o redes que este posee con altos funcionarios insertados ya dentro de la cosa pública (formas patrimonialistas), o gracias al resultado de un proceso educativo que dotó al sujeto de un potencial para ejercer la función que esta élite demanda (meritocracia) (Fresán, 2017, p. 4).

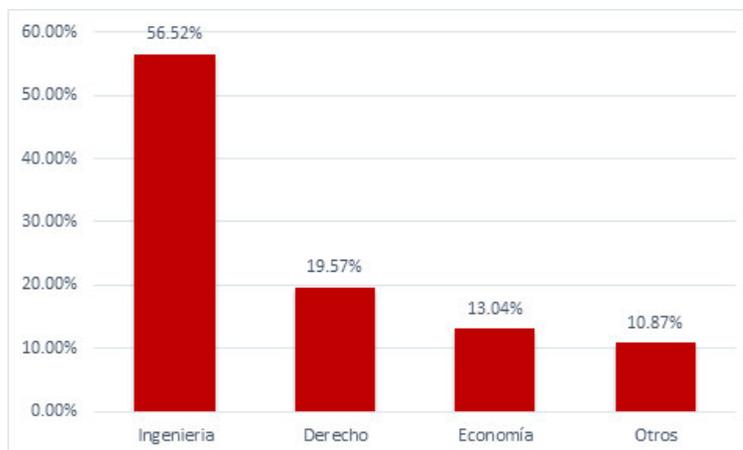
Por otro lado, en un contexto de globalización, la internacionalización de la educación se vuelve un eslabón clave de la confirmación de la élite de gobierno. Estudiar un posgrado en el extranjero es la oportunidad de demostrar mejores capacidades para adaptarse a situaciones variadas, además de ser una herramienta eficaz para confirmar una posición social superior (Pinto, 2014, p. 234). En esta línea, Camp (2017) señala, por ejemplo, que en el caso mexicano la característica de los funcionarios públicos se vio fuertemente influenciada por las experiencias educacionales que estos poseían, para la formación de líderes políticos que gobernaron en el periodo posrevolucionario (Camp en Fresán, 2017, pp. 3).

De esta manera, el estudio sobre la alta burocracia se topa con un análisis necesario: las trayectorias educativas y líneas de carrera. Tal como se presenta en las figuras 3, 4 y 5, además de la carrera optada en el pregrado, se resalta la importancia de los estudios de posgrado de los funcionarios y la internacionalización de la educación.

Así, del total de los funcionarios públicos analizados, el 56.52% tiene como carrera de formación la Ingeniería, el 19.57% el Derecho y 13.04% la Economía. Asimismo, la mayoría de ellos proviene de una universidad pública (69.86%), de las cuales destacan la Universidad

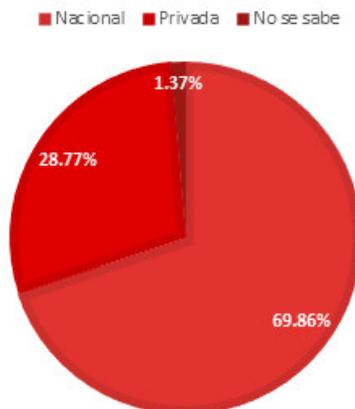
Nacional de Ingeniería (30.43%) y la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (7.61%). Por otro lado, la burocracia proveniente del sector educacional privado se formó, en su mayoría, en la Pontificia Universidad Católica del Perú (20,65%).

Figura 3. Carrera de formación del pregrado de la Alta Burocracia del MINEM



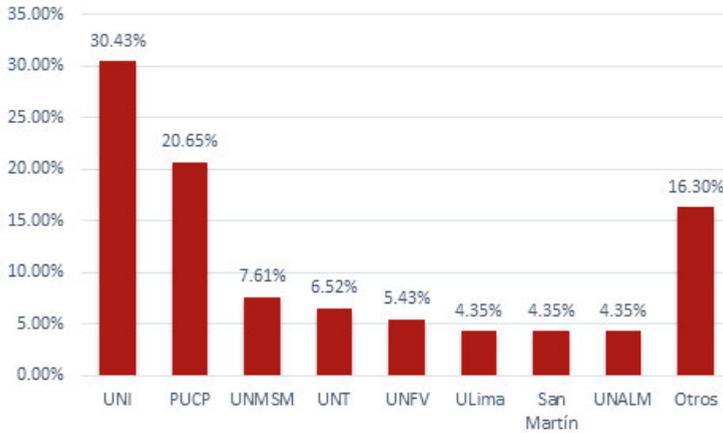
Fuente: Elaboración propia en base a las hojas de vida de los funcionarios públicos.

Figura 4. Sector educacional de proveniencia del pregrado de la Alta Burocracia del MINEM.



Fuente: Elaboración propia en base a las hojas de vida de los funcionarios públicos.

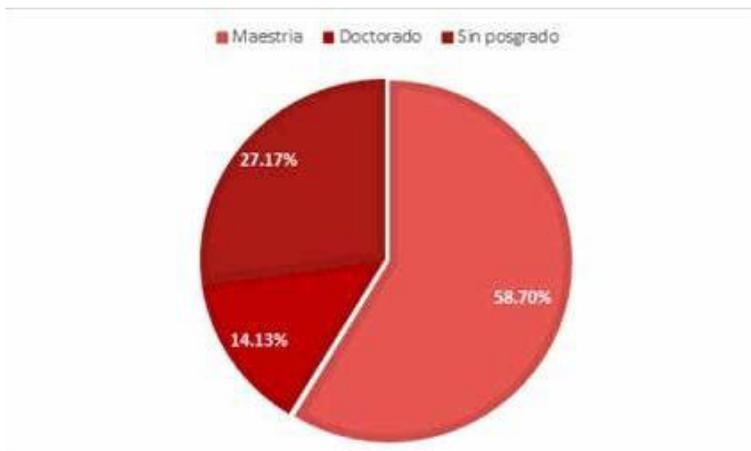
Figura 5. Universidad de formación en pregrado de la Alta burocracia del MINEM.



Fuente: Elaboración propia en base a las hojas de vida de los funcionarios públicos.

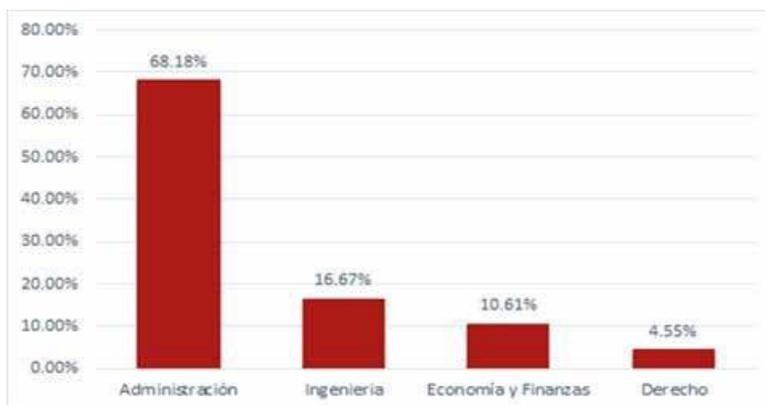
Por otro lado, en la figura 6, se muestran los estudios de posgrado de la alta burocracia. Como se observa, el 58,7% de ellos cuenta con una maestría, el 14,13% con un doctorado; mientras que el 27,17% no cuenta con estudios de posgrado.

Figura 6. Posgrado de la Alta Burocracia del MINEM.



Fuente: Elaboración propia en base a las hojas de vida de los funcionarios públicos.

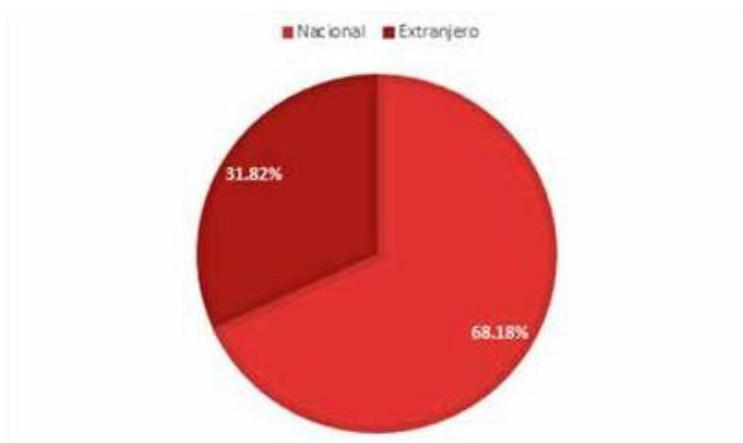
Figura 7. Carrera de posgrado de la Alta Burocracia del MINEM



Fuente: Elaboración propia en base a las hojas de vida de los funcionarios públicos.

Asimismo, del universo de los burócratas que cuenta con una carrera de posgrado, el 68.18% de ellos se especializó en la carrera de Administración. El 16.67% optó por carreras relacionadas a la ingeniería (Ingeniería del petróleo, Ingeniería eléctrica, entre otros); el 10,61% se inclinó por la Economía y Finanzas, y un 4.55% realizó estudios posgrado de Derecho. Los estudios de posgrado realizados por la alta burocracia se dieron, en su mayoría, en universidades del ámbito nacional (68.18%), mientras que el 31,82% siguió estudios en el extranjero, como se observa en la figura 8.

Figura 8. Sector educacional de proveniencia del posgrado de la Alta Burocracia del MINEM



Fuente: Elaboración propia en base a las hojas de vida de los funcionarios públicos.

Por último, cabe destacar la relación que existe entre el cargo público ejercido y la especialización con la que cuenta la burocracia analizada. Por ejemplo, en el caso de Dirección General de Administración, todos los burócratas analizados cuentan con una carrera de posgrado en Administración. En el caso de la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos y la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros, la especialización del pregrado es principalmente en Ingeniería, al igual que en el posgrado, aunque con variaciones como carreras llamadas Ciencias y tecnologías ambientales, Fertilidad de suelos y Ciencia Metalúrgica.

Por otro lado, un cierto grado de especialización se puede observar en los Directorios Generales de Electricidad, Hidrocarburos y Minería. Así, en la Dirección eléctrica, la mayoría de los funcionarios analizados cuenta con una carrera de pregrado en Ingeniería Eléctrica y sólo un pequeño número en Ingeniería Mecánica. Sus estudios posgrado son mayormente en Administración. Por otro lado, en la Dirección de Hidrocarburos, las carreras que más sobresalen en el nivel pregrado son Ingeniería del Petróleo, Ingeniería Química y Petroquímica.

En el nivel posgrado es más diverso y se encuentran carreras como Ingeniería del Petróleo, Administración, Gestión y Finanzas. Por último, en la Dirección Minera, la principal carrera de pregrado de la burocracia es la Ingeniería.

Tabla 4. Carrera principal en el posgrado de la alta burocracia por Dirección del MINEM

MINEM	Carrera principal
DIRECTOR(A) GENERAL DE ADMINISTRACIÓN	Administración
DIRECTOR(A) GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA	Derecho
DIRECTOR(A) GENERAL DE ASUNTOS AMBIENTALES ENERGÉTICOS	Mixto
DIRECTOR(A) GENERAL DE ASUNTOS AMBIENTALES MINEROS	Ingeniería
DIRECTOR(A) GENERAL DE EFICIENCIA ENERGÉTICA	Administración
DIRECTOR(A) GENERAL DE ELECTRICIDAD	Administración
DIRECTOR(A) GENERAL DE ELECTRIFICACIÓN RURAL	Administración
DIRECTOR(A) GENERAL DE HIDROCARBUROS	Ingeniería
DIRECTOR(A) GENERAL DE MINERÍA	Ingeniería (pregrado)
DIRECTOR(A) GENERAL DE OFICINA DE GESTIÓN SOCIAL	Administración
DIRECTOR(A) GENERAL DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO	Administración
MINISTRO(A)	Mixto
PRESIDENTE(A) DEL CONSEJO DE MINERÍA	Derecho (pregrado)
SECRETARIO(A) GENERAL	Administración
VICE MINISTRO(A) DE ENERGÍA	Administración
VICE MINISTRO(A) DE MINAS	Administración

Fuente: Elaboración propia en base a las hojas de vida de los funcionarios públicos.

*No se encontró información de los estudios de posgrado de los funcionarios de esta Dirección.

La estabilidad en el cargo

La estabilidad de los altos cargos del MINEM es una variable importante a discutir. Así, el estudio encuentra que la continuidad de los funcionarios del MINEM no se produce necesariamente por su permanencia en el cargo, sino por su permanencia en el sector. Gran parte de los funcionarios que asumen direcciones ministeriales rotan a otras direcciones o pasan a cargos similares y/o cercanos al cargo anterior (asesores, miembros de juntas directivas, comités, entre otros), de manera que mantienen una vinculación directa con el sector. Así, la estabilidad del aparato burocrático parece estar relacionada a la necesidad del Estado de tener predictibilidad en las decisiones. El aparato tecnocrático del MINEM parece guiarse por una lógica de auto-suficiencia que permite que las decisiones (en lo posible) aisladas del aspecto político, posean continuidad en el tiempo.

Los hallazgos del estudio señalan que, en el lapso de diez años, 73 funcionarios ocuparon los 16 cargos estudiados; sin embargo, en muchas ocasiones, alguno de estos altos funcionarios volvió a ocupar la misma Dirección y/u otro puesto dentro del sector, con lo que se tiene 92 puestos durante las gestiones de Alan García y Ollanta Humala.

Tabla 5. Estabilidad en el cargo de la Alta Burocracia del MINEM³

Funcionarios	Puestos	Cargos
73	92	16

Fuente: Elaboración propia en base a las hojas de vida de los funcionarios públicos.

Figura 9. Funcionario contratado por período presidencial.



Fuente: Elaboración propia en base a las hojas de vida de los funcionarios públicos.

Como se observa en la figura 9, la estabilidad en los cargos de los altos funcionarios del MINEM se ha reducido de un gobierno a otro. De esta forma, se observa que, cuando Alan García asumió la presidencia en 2006, se mantuvieron siete altos funcionarios de la gestión anterior y fueron 28 los altos funcionarios que durante el quinquenio rotaron entre los altos cargos. Sin

³ Para un mejor entendimiento de la lógica aplicada se debe considerar lo siguiente: Por cargo se refiere a cada una de las 16 direcciones analizadas en este estudio; por funcionario, a cada individuo que laboró en el periodo estudiado (si el individuo laboró más de una vez en periodos y/o direcciones distintas seguirá siendo considerado un funcionario). Por último, por puesto se entiende a cada una de las posiciones que ocupó un individuo en el periodo estudiado. Así si laboró N veces, se considerará N puestos ejercidos.

embargo, para el periodo presidencial de Ollanta Humala (2011-2016), aunque este inició su gestión con diez altos funcionarios del periodo de García, durante el resto del gobierno fueron 57 los funcionarios que rotaron entre los 16 puestos estudiados.

Tabla 6. Estabilidad en el cargo por periodo presidencial

Funcionarios	Tiempo promedio en el cargo (meses)	Proporción de funcionarios por puesto
Alan García (2006-2011)	34.09	2
Ollanta Humala (2011-2016)	19.7	3.5

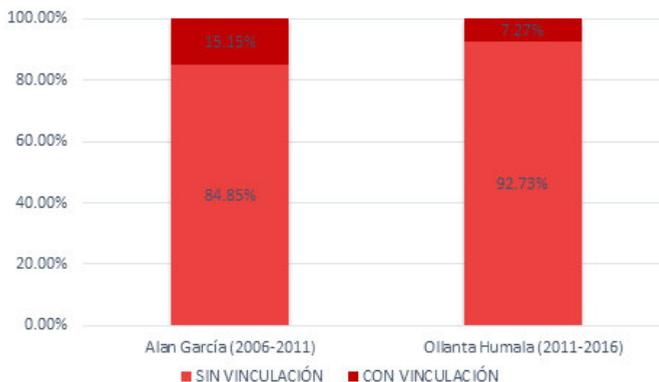
Fuente: Elaboración propia en base a las hojas de vida de los funcionarios públicos.

De la tabla anterior se puede observar una mayor estabilidad de los altos funcionarios en el periodo presidencial de Alan García (2006-2011), puesto que, en promedio, cada uno labora por casi 34 meses y la cantidad de funcionarios se encuentra en una proporción de dos funcionarios por puesto. Por su parte, en el periodo de Ollanta Humala (2011-2016), los funcionarios duraban menos en sus puestos (19 meses) y, por tanto, hubo una mayor rotación de personal: una proporción de 3.5 funcionarios por puesto.

La vinculación política partidaria

Como se observó anteriormente, los puestos de la alta burocracia son, básicamente, puestos de confianza. Es decir, es el político quien elige a los que ocuparán los cargos ministeriales, viceministeriales, directorios y secretarías. Esto puede abrir las puertas para que los gobernantes nombren como encargados de los organismos gubernamentales a miembros de sus partidos políticos, dejando de lado la especialización que se necesitaría para un determinado puesto público.

Figura 10. Afiliación partidaria de los altos funcionarios del MINEM por gobierno



Fuente: Elaboración propia en base a las hojas de vida de los funcionarios públicos.

Tal como se observa en la figura 10, durante el gobierno de Alan García (2006-2011), fueron 33 los funcionarios que ocuparon altos cargos al menos una vez en todo el periodo presidencial. De estos, el 15.15% (5 funcionarios) se encontró inscrito en un partido político al momento de ocupar su cargo en el MINEM. En ese sentido, 3 de los funcionarios en cuestión pertenecían al Partido Aprista Peruano. Por otro lado, en el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016), fueron 55 los funcionarios que al menos ocuparon un alto cargo al menos una vez en el periodo presidencial. De esta forma, el 7.27% (4 funcionarios) de los altos funcionarios pertenecieron a algún partido político, de los cuales solo 2 pertenecieron a las filas del Partido Nacionalista Peruano.

Sin embargo, aunque evidentemente son muy pocos los funcionarios con afiliaciones partidarias, estos han ocupado los puestos más importantes para la decisión política: Vice Ministerios, Dirección General de Minería, Secretaría General, Ministro, y Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros. Particularmente, los afiliados al Apra ocuparon la Dirección General de Gestión Social, Dirección General de Minería y el cargo de ministro, mientras que los afiliados al partido nacionalista ocuparon el Viceministerio de Minas y la Dirección de Asuntos Ambientales Mineros.

Circulación laboral anterior y posterior inmediata al cargo público

La reconstrucción y análisis del recorrido laboral permite identificar las trayectorias y las diversas posiciones laborales ocupadas por los altos funcionarios del MINEM previa y posteriormente al ejercicio de su cargo en el ministerio. Ello permite no solo dar cuenta de las posiciones ocupadas en el sector público, sino también aquellas ocupadas en el ámbito privado (empresarial) y en un tercer sector (organizaciones de la sociedad civil), además de los tipos de trayectorias construidas hasta llegar a la posición de gobierno y las distintas estrategias y mecanismos que se ponen en juego a lo largo del período, como el ascenso interno, la circulación paralela entre múltiples empresas y la alternancia entre posiciones entre el sector público y el privado.

Algunos han planteado que “la entrada desde el sector privado a altos cargos públicos aporta nuevos conocimientos y perspectivas a la gestión del Estado, ya que lo provee de conocimiento específico sobre el funcionamiento de determinadas industrias” (PNUD, 2017, p. 389). No obstante, la circulación público-privada también puede tener efectos nocivos en torno a la autonomía estatal y el desarrollo económico y social, ya que gran parte de estos “funcionarios que provienen del mundo empresarial mantienen redes de contacto, una identidad y en algunos casos vínculos comerciales reales o potenciales con personas u organizaciones de ese mundo (...). [Así] en ocasiones, puede poner [se] en cuestión la capacidad de la autoridad de actuar exclusivamente en nombre del interés público” (PNUD, 2017, p. 389).

La presente investigación muestra que, entre el 2006 y el 2016, existieron 92 designaciones de altos cargos directivos en los 16 organismos estudiados. Tales designaciones fueron ocupadas por 73 individuos, quienes asumieron más de un cargo directivos durante ese período, usualmente de modo consecutivo. De esta manera, durante el gobierno de Alan García (2006-2011), más del 70% de los funcionarios trabajó antes en el sector público, mientras que cerca al 23% de los funcionarios provino del sector privado. Al terminar su labor, más del 62% de los funcionarios pertenecientes al periodo mencionado se mantienen en el sector público y, en menor medida, (20%) retornan al sector privado. Sin embargo, debe resaltarse que la presente investigación no pudo seguir el rastro del 17.14% de los altos funcionarios en cuestión, lo cual permite plantear la hipótesis de que es muy probable que estos retornaron al sector privado puesto que no pudieron ser ubicados en las bases de datos del Estado.

De la misma manera, durante el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016), fue el 68.66% el número de los funcionarios que antes trabajaron en el sector público; el 28.36% provino del sector privado. Al terminar sus funciones, los funcionarios en cuestión, en su mayoría, se mantuvieron en el sector público (46.27%) y otro tanto pasó al sector privado (32.84%). Nuevamente, se perdió el rastro a un gran número de funcionarios (20.9%), con lo cual se afirma que es probable que estos hayan pasado al sector privado.

Tabla 7. Estabilidad en el cargo por periodo presidencial

Sector inmediatamente ... de asumir su puesto	Alan García (2006-2011)		Ollanta Humala (2011-2016)	
	Antes	Después	Antes	Después
Público	74.29%	62.86%	68.66%	46.27%
Privado	22.86%	20.00%	28.36%	32.84%
No se sabe	2.86%	17.14%	2.99%	20.90%
	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Elaboración propia en base a las hojas de vida de los funcionarios públicos.

Ahora bien, si disgregamos el MINEM en las diversas direcciones que la conforman, encontraremos algunas variaciones a resaltar. Así, la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros, la Dirección General de Electricidad, la Dirección General de Hidrocarburos y los Ministros son los cargos en los que se encuentra la mayor circulación público-privada; en particular, se dan luces del fenómeno de la puerta giratoria.

Así, por ejemplo, la mitad de los directivos de la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros analizados entre el 2006 - 2016, provino y salió a laborar al sector privado. De las instituciones privadas de las que provinieron estos burócratas podemos mencionar a la minera Yanacocha, Centromin y al estudio de abogados García y Abogados. Asimismo, las instituciones privadas a las que salieron a laborar luego de haber ejercido su cargo público fueron Xstrata Cooper, la International Centre for Genetic Engineering and Biotechnology, y como consultores independientes.

En el caso de la Dirección General de Electricidad, los burócratas que laboraron en instituciones privadas provinieron de compañías como Dessau Energy Division – compañía con “enfoque comercial en consultoría, diseño y servicios de supervisión de la construcción en diversos campos de la infraestructura” (Dessau, 2017) –, y del Grupo Distriluz, empresa encargada de la generación y distribución de energía en doce departamentos del país. Asimismo, las instituciones privadas en las que laboraron inmediatamente después de su cargo en el gobierno fueron Dessau Energy Division, Distriluz, Cenergia y Coes Sinac. Todas estas entidades privadas se encuentran relacionadas al sector energético.

Tabla 8. Funcionarios que ocuparon cargos públicos antes y después de ejercer su cargo en el MINEM

	Antes			Después		
	Pública	Privada	Indeterminados	Pública	Privada	Indeterminados
DIRECTOR(A) GENERAL DE ADMINISTRACIÓN	7	0	0	7	0	0
DIRECTOR(A) GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA	2	0	0	2	0	0
DIRECTOR(A) GENERAL DE ASUNTOS AMBIENTALES ENERGÉTICOS	3	1	0	2	1	1
DIRECTOR(A) GENERAL DE ASUNTOS AMBIENTALES MINEROS	4	4	0	4	3	1
DIRECTOR(A) GENERAL DE EFICIENCIA ENERGÉTICA	4	1	2	5	1	1
DIRECTOR(A) GENERAL DE ELECTRICIDAD	3	4	0	1	4	2
DIRECTOR(A) GENERAL DE ELECTRIFICACIÓN RURAL	6	0	0	3	2	1
DIRECTOR(A) GENERAL DE HIDROCARBUROS	8	3	0	5	4	2
DIRECTOR(A) GENERAL DE MINERÍA	4	2	0	2	2	2
DIRECTOR(A) GENERAL DE OFICINA DE GESTIÓN SOCIAL	1	2	0	1	1	1
DIRECTOR(A) GENERAL DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO	2	0	0	2	0	0
MINISTRO(A)	2	4	0	2	3	1
PRESIDENTE(A) DEL CONSEJO DE MINERÍA	6	0	0	5	0	1
SECRETARIO(A) GENERAL	5	1	0	5	1	0
VICE MINISTRO(A) DE ENERGÍA	4	2	0	1	3	2
VICE MINISTRO(A) DE MINAS	3	1	1	2	1	2

Fuente: Elaboración propia en base a las hojas de vida de los funcionarios públicos.

Por su lado, la Dirección General de Hidrocarburos también se encontró ocupada por burócratas provenientes del sector privado. Si bien no en igual medida que en los anteriores, es necesario resaltar que la tercera parte de ellos laboraron (inmediatamente antes de asumir su cargo en el gobierno) en asociaciones vinculadas a entidades privadas como la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, y en entidades privadas como Repsol y Universal Metal Trading. En cuanto a las instituciones en las que burócratas analizados laboraron inmediatamente después de su cargo en el gobierno, se encontró a Jereh Group, a Gaz et L'nergie SAC y a la Universal Metal Trading.

Por último, en el caso de los ministros encontramos que, de los seis analizados, cuatro de ellos provinieron del sector privado. Específicamente del estudio de abogados Laub & Quijandría Consultores y Abogados, de Centromin Perú y del Banco Mundial. Asimismo, tres, al culminar su labor en el aparato estatal, ingresaron a laborar a instituciones privadas como Laub & Quijandría Consultores y Abogados, Global Pacific Consultores y Consultorías independientes.

Reflexiones finales

El objetivo principal del presente estudio fue brindar un perfil profesional de la Alta Burocracia del Ministerio de Energía y Minas que laboró en el marco del boom de las materias primas 2006-2016. Esto se realizó con el ánimo de señalar cómo se configuró el recurso humano del MINEM frente a un proceso económico complejo como lo fue el boom de recursos naturales.

Una revisión de la literatura mostró el panorama de la debilidad institucional con la que contó el MINEM durante el boom de los recursos naturales; concretamente, se enfatizó su concentración en la promoción de la inversión privada en el país, lo cual mantuvo una debilidad en la fiscalización ambiental y social de estas actividades extractivas. Ello hizo que no se pudiese brindar prontas respuestas a los conflictos sociales y ambientales, que no se lleve una adecuada política para afrontar la aparición de la minería ilegal e informal y a que se cuestione su autonomía institucional frente a actores privados ligados a las empresas extractivas. Así, en tiempos del boom, se manifestó con más claridad la deficiente capacidad que tenía el MINEM.

Ello llevó a preguntarse bajo qué condiciones el MINEM afrontó el complejo proceso del boom de los recursos. El estudio se concentró así en los recursos humanos y se brindó un perfil de los burócratas del sector extractivo. En líneas generales, se dio cuenta de que los miembros de la alta burocracia del MINEM se caracterizaron por ser hombres que fluctuaban en alrededor los 50 años de edad. Asimismo, estos habían estudiado en una universidad estatal, principalmente, la carrera de Ingeniería, Derecho o Economía en el nivel de pregrado, además de contar con una maestría en Administración en una universidad nacional. Asimismo, se dio a conocer que estos burócratas contaban con una mediana especialización (a nivel de pregrado, sobre todo) en algunos de los puestos direccionales que laboraron, sobre todo en aquellos relacionados a la promoción y legislación de la actividad extractiva, tales como los Directorios Generales de Electricidad, Hidrocarburos y Minería.

En el caso de la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (encargado de la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental), la situación es un poco más difusa. La mayoría de los burócratas tenían la carrera de Ingeniería en el pregrado y en el posgrado también contaron con carreras relacionadas a la Ingeniería, aunque algunos tomaron cursos en torno al medio ambiente. Si bien se encuentra cierta especialización, son necesarias investigaciones cualitativas que nos permitan observar qué racionalidades tenían los burócratas de esta dirección que cumplió un rol importante durante el boom de las materias primas.

Por otro lado, un hallazgo del estudio es que, si bien los burócratas muestran cierta estabilidad en el sector, ello no se repite en sus puestos burocráticos. Esto nos permite inferir que, si bien estos actores se mantienen laborando en el MINEM, no desarrollan una carrera burocrática especializada, primero, porque los burócratas no se especializan en una dirección concreta y, segundo, porque — como señalan los datos — entre el gobierno de Alan y Ollanta, son pocos (10 individuos) los que continúan laborando en el sector. Esto acarrearía problemas en el mencionado know how institucional del Ministerio, al mismo tiempo de la falta de incentivos por parte de los burócratas de quedarse a trabajar en una sola dirección o de la gran cantidad de cambios de cargos burocráticos que se da en el Estado peruano producto del cambio de gobierno.

En el caso de la autonomía estatal, la mayoría se caracteriza por ser independiente y no tener ninguna vinculación partidaria. Lo mismo podríamos decir en cuanto a sus vinculaciones laborales, ya que la mayoría cuenta con una carrera dentro del Estado, más aún dentro del propio Ministerio de Energía y Minas. Sin embargo, es necesario disgregar el Ministerio para dar cuenta de que, en algunos directorios, fenómenos como la puerta giratoria han tenido cierta preponderancia. Así, algunas direcciones como la de Asuntos Ambientales Mineros, Electricidad, Hidrocarburos y la Cartera Ministerial nos muestran a altos funcionarios que provienen

del sector privado, lo cual puede afectar la dirección de las políticas públicas y favorecer a ciertos grupos de presión dentro del sector extractivo. Ello daría ciertas luces en torno a los problemas de autonomía estatal señalado por algunos autores. Tal vez, como señala un sector de la academia, en algunas direcciones es posible hablar de captura estatal, mientras que en otras existe cierto consenso ideológico o alta influencia de tecnócratas especializados.

Estos hallazgos, si bien introductorios, abren puertas a futuras investigaciones más profundas. Algunos temas de investigación son, por ejemplo, cuáles son los obstáculos con las que se encuentra la población femenina para acceder a puestos claves dentro del Estado y, en particular, dentro del sector extractivo; por qué, en algunas direcciones del MINEM, fenómenos como la puerta giratoria son más recurrentes que en otras direcciones; cuáles son las motivaciones de los burócratas que se mantienen laborando dentro del MINEM por varios años en diferentes direcciones, y/o qué tanta es su especialización dentro del sector. Asimismo, hace falta estudiar políticas públicas específicas del sector para evaluar la calidad de esta burocracia. Esta primera aproximación nos muestra un relativo grado de especialización de la alta burocracia extractiva en algunas direcciones; no obstante, una profunda investigación deberá evaluar qué tan eficientes han sido estos actores en el periodo del boom de las materias primas.

Bibliografía

- Badie, B., Berg-Schlosser, D. y Morlino, L. (2011). *International Encyclopedia of Political Science*. SAGE Publications.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2005). *La política de las políticas públicas. Informe de Progreso Económico y Social 2006*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bebbington, A., Hinojosa, L., Bebbington, D. H., Burneo, M. L. and Warnaars, X. (2008). "Contention and Ambiguity: Mining and the Possibilities of Development". *Development and Change*, 39: 887-914. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-7660.2008.00517.x/abstract>
- Bebbington, A. and Bury, J. T. (2009). "Institutional challenges for mining and sustainability in Peru". *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 106(41), 17296 - 17301. Recuperado de <http://www.pnas.org/content/106/41/17296.full>
- Chaparro, A., Bebbington, A., y Scurrah, M. (2013). "Minería, conflictividad y la política: ¿algo cambia?". *Revista Argumentos*, (75). Recuperado de <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/mineria-conflictividad-y-la-politica-algo-cambia/>
- Centeno, M. (2009). "El Estado en América Latina". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (84-85), 11-31. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/40586384?seq=1#page_scan_tab_contents
- Damonte, G. (2014). "El modelo extractivo peruano: discursos, políticas y la reproducción de desigualdades sociales". En GOBEL, Barbara y Astrid ULLOA (Eds). *Extractivismo minero en Colombia y América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia; Ibero-Amerikanisches Institut. Recuperado de http://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/02_Damonte.pdf
- Dargent, E. (2015). *Technocracy and Democracy in Latin America. The experts running government*. New York: Cambridge University Press.
- Dargent, E. y Urteaga, M. (2016). "Respuesta estatal por presiones externas: los determinantes del fortalecimiento estatal frente al boom del oro en el Perú (2004-2015)". *Revista de Ciencia Política* (36)3, 655-677.
- De Echave, J., Diez, A., Huber, L., Revesz, B., Lanata, X. R., Tanaka, M. (2009). *Minería y Conflicto Social*. Lima: CBC, CIPCA, CIES, IEP. Recuperado de http://repositorio.iep.org.pe/bitstream/IEP/639/2/huber_mineriyconflictosocial.pdf
- Defensoría del Pueblo (2017). *Áreas Temáticas: Conflictos Sociales*. Perú. Recuperado de <https://www.defensoria.gob.pe/temas.php?des=3>
- Durand, F. (2016). *Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en el Perú*. Lima: Oxfam Perú. Recuperado de https://peru.oxfam.org/sites/peru.oxfam.org/files/file_attachments/capturadurand%20VF.pdf
- Evans, P. and Rauch, J. (1999). "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth". *American Sociological Review* vol. 64, No 5, 748-765
- Franco, M. y Scartascini, C. (2014). "La política de las políticas públicas. Reexaminando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe". Banco Interamericano de desarrollo.
- Fresán, M. (2017). "Efecto de la movilidad académica en la configuración del perfil de los altos funcionarios en México". *Sociológica* (32) 91, 1-38.
- Gálvez, A. y Grompone, A. (2017). *Burócratas y Tecnócratas. La infructuosa búsqueda de la eficiencia empresarial en el Estado peruano del siglo XXI*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Giraudy, A. (2012). "Conceptualizing State Strength: Moving Beyond Strong and Weak States". *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 599-611.

- Glave, M. (2007). "La minería peruana: lo que sabemos y lo que aún nos falta saber". *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. GRADE.
- Himley, M. (2013). "Regularizing Extraction in Andean Peru: Mining and Social Mobilization in an Age of Corporate Social Responsibility". *Antipode*, (45), 394 - 416.
<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-8330.2012.01001.x/abstract>
- Himley, M. (2014). "Mining History: Mobilizing the Past In Struggles Over Mineral Extraction In Peru". *Geogr Rev*, (104), 174 - 191. Recuperado de <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1931-0846.2014.12016.x/full>
- Lanegra, I. (2008). "El derecho ambiental: conceptos y tareas". *Themis: Revista de Derecho*, 56, 7 - 22.
- López, K. (2015). *El tamaño de la alta burocracia del Estado peruano* (tesis de licenciatura en Ciencia Política y Gobierno). Lima: PUCP.
- Mann, M. (2004). "La crisis del Estado-Nación en América Latina". *Revista Desarrollo Económico* 44(174), 179-198. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/3456035?seq=1#page_scan_tab_contents
- Mintzberg, H. (1984). *La estructura de las organizaciones*. Barcelona: Editorial Ariel
- Pareto, V. (1980). *Forma y equilibrio sociales*. Madrid: Alianza Universidad
- Parodi, C. (1 de octubre de 2017). "Crecimiento económico en el Perú y sus presidentes". *Diario Gestión*. Recuperado de <http://blogs.gestion.pe/economiaparatos/2017/09/crecimiento-economico-en-el-peru-y-sus-presidentes.html>
- Pinto, C. (2014). "Estudiar un postgrado en el extranjero". *Sociedad & equidad* (6), 214-236.
- Prats, Joan. 2002. "Del clientelismo al mérito en el empleo público. Análisis de un cambio institucional". *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*. N°2, 1-22.
- Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo [PNUD]. (2017). *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Santiago de Chile: Uqbar Editores.
- Scartascini, C. (2011). "Capítulo 2: ¿Quién es quién en el juego político? Describiendo a los actores que intervienen, y sus incentivos y funciones". *El juego político en América Latina: ¿cómo se deciden las políticas públicas?* Ed. Carlos Scartascini, Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi: Banco Interamericano de desarrollo, 33-75.
- Stein, E. y Tommasi, M. (2007). "Institutional Determinants of State Capabilities in Latin America". Annual World Bank Conference on Development Economics Regional: Beyond Transition. Ed. F. Bourguignon y B. Pleskovic. World Bank.
- Szablowski, D. (2010). "Re-empaquetando el CLPI: las conexiones globales y el debate sobre el consentimiento indígena para la extracción industrial de recursos". *Anthropologica*, 28(1), 217 - 238.
- Velasco, E. (2006). "La capacitación de los altos funcionarios públicos en el Reino Unido y Polonia". *Gestión y Política Pública* 15(2), 307-367.
- Weber, M. (2000). *El político y el científico*. Madrid: Alianza.
- Zuñanic, L. y Lacovello, M. (2005). "El rol de la burocracia en el PFP en América Latina". *Banco Interamericano de Desarrollo*. Washington, DC: Mimeo.

Documentos y leyes:

Ministerio de Energía y Minas. 2007. Anuario Minero 2007.

Ministerio de Energía y Minas. 2008. Plan Estratégico Sectorial Multianual Modificado 2008 - 2011. Recuperado de: http://intranet2.minem.gob.pe/web/Transparencia/archivos/PESEM/PESEM_2008_2011_FP1.pdf

Ministerio de Energía y Minas. 2008. Plan Estratégico Sectorial Multianual Modificado 2012 - 2016. Recuperado de:

http://intranet2.minem.gob.pe/web/Transparencia/archivos/PESEM/PESEM_2012-2016-FP.pdf

Ley N° 29158. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 20 de diciembre de 2007.

Ley N° 27806. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 7 de agosto de 2003.

Ley N° 30057. Ley del Servicio Civil. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 4 de julio de 2013.

Ley N° 27594. Ley que regula la participación del Poder Ejecutivo en el nombramiento y designación de funcionarios públicos. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú.