

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE DE POSGRADO

Maestría en Ciencia Política y Gobierno



La minería en las zonas marrones: Formalización de los mineros
artesanales en el distrito de Curicaca

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno
con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública

Autor:

Eden Vladimir Delzo Caja

Asesora:

Mercedes Amalia Crisóstomo Meza

Jurados

Eduardo Hernando Dargent Bocanegra

Maria Rosa Alayza Mujica

Lima – Perú

2015



A mi padre Amadeo Delzo Velasquez en el cielo, por guiar mi camino. A mi madre Clara Caja Martinez por su sacrificio y su amor invidiable. A Mary, Nancy y Neil, mis hermanos.

A Denisse Garcia Montero, por los años de espera y que no desespera.

RESUMEN

El presente estudio de caso aborda la formalización de los mineros artesanales no metálicos en zonas marrones o márgenes del Estado Nación de la Región Junín. El objetivo principal de esta tesis fue determinar los factores del proceso de formalización de la actividad minera artesanal en el distrito de Curicaca, provincia de Jauja, durante los años 2012-2013. Se planteó como hipótesis que los procedimientos administrativos en el sector minero ambiental, contienen vacíos que dificultan la formalización de los mineros artesanales no metálicos; que los requisitos y pasos en la formalización, son cumplidos obligatoriamente por la gran, mediana, pequeña y minería artesanal, sin diferenciar la actividad ni la calificación del minero. El análisis de la información recogida me llevó a determinar que las causas medulares de la informalidad minera artesanal no metálica, son: el alto costo que demanda los procedimientos administrativos; la débil presencia del Estado y la falta de políticas sectoriales dirigida a los mineros artesanales. Esta tesis está dividida en cuatro capítulos. En el primero desarrollo el marco teórico, el estado de la investigación y el marco normativo. En el segundo realizo una descripción geográfica del área de investigación, tipos de actividad minera y los procedimientos administrativos. En el tercer capítulo presento la tipificación de los actores, las relaciones existentes entre los actores, y el proceso de formalización minera. En el cuarto capítulo explico la gestión pública en la minería artesanal, las principales causas de la informalidad minera y las principales consecuencias de la minería artesanal informal. Por último presento las conclusiones de este trabajo de investigación.

INDICE

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I ESTADO Y MINERIA EN LAS ZONAS MARRONES	8
1.1 Marco teórico: El Estado, la informalidad y minería como industria extractiva	9
1.2. Estado de la Investigación: Minería artesanal en Latinoamérica y en el Perú	18
1.3. Marco normativo: legislación del sector minero	25
CAPITULO II LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN LA FORMALIZACION MINERA	35
2.1. Descripción geográfica del área de investigación	36
2.2. Tipos de actividad minera en Curicaca	42
2.3. Procedimientos administrativos para la formalización del minero artesanal	43
CAPITULO III ACTORES EN LA FORMALIZACIÓN MINERA ARTESANAL	58
3.1. Tipificación de los actores que participan en la formalización	59
3.2. Relaciones existentes entre los actores en el proceso de formalización	74
3.3. Un nuevo proceso de formalización de la minería artesanal	78
CAPITULO IV CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LA INFORMALIDAD MINERA ARTESANAL	80
4.1. Gestión pública en la minería artesanal	80
4.2. Principales causas de la minería artesanal informal	84
4.3. Principales consecuencias de la minería artesanal informal	98
CONCLUSIONES	105
BIBLIOGRAFÍA	108
ANEXO	120

INTRODUCCIÓN

En el Perú, con el regreso a la democracia en el año 2001 se inició un nuevo proceso descentralizador con el objetivo de fomentar la participación política e impulsar un desarrollo integrado en todo el país. La transferencia de funciones a los Gobiernos Regionales y Locales, se dio con el fin de que los servicios del Estado no sólo sean manejados desde el Gobierno Central, sino que puedan ser asumidas por los Gobiernos Sub Nacionales. Esta transferencia de funciones, permitiría que los servicios públicos y la presencia del Estado puedan mejorar el nivel de vida de la población, pues sus autoridades estarían más cerca de sus necesidades.

El gobierno de Alejandro Toledo, no sólo dio inicio al proceso de descentralización, también inició la reforma del sector minero con la ley 27651¹ cuya finalidad fue introducir en la legislación minera un marco legal enfocada al sector de los pequeños productores mineros y mineros artesanales. A partir de entonces, el Estado tiene como función principal la formalización, promoción y desarrollo de las actividades mineras a menor escala, valorándose su importante rol social como medio de sustento y fuente de generación de empleo.

El Ministerio de Energía y Minas transfirió a los Gobiernos Regionales las funciones de otorgamiento de concesiones mineras, fiscalización y promoción de la pequeña minería y minería artesanal formal e informal. En este contexto, el objetivo principal de esta tesis fue determinar los factores del proceso de formalización de la actividad minera artesanal en el distrito de Curicaca de la provincia de Jauja. Mis objetivos específicos fueron: 1) describir las características de los procedimientos administrativos usados en la formalización de los mineros artesanales; 2) determinar los intereses de los actores que participan del proceso de formalización de la actividad de los mineros artesanales y 3) explicar las causas y consecuencias de la existencia de la informalidad de los mineros artesanales del distrito de Curicaca.

¹ Ley de formalización y promoción de la pequeña minería y la minería artesanal.

La hipótesis de mi estudio plantea que los procedimientos administrativos del sector minero ambiental mantienen vacíos que dificultan la formalización de los mineros artesanales. Los requisitos para su formalización son los mismos que se usan para la gran, mediana, pequeña y minería artesanal. Los actores que participan en el proceso de formalización son los servidores públicos y los mineros artesanales. Además, existen otros personajes involucrados como: consultores, asesores, autoridades sectoriales y políticos. Las causas medulares de la informalidad de la minería artesanal son: el alto costo que demanda los procedimientos legales, la inoperancia de la administración pública, la débil presencia del Estado y la falta de políticas sectoriales.

Las preguntas que guían mi investigación y que en esta tesis respondo son: ¿Cómo fueron las características de los procedimientos administrativos usados en la formalización de los mineros artesanales del distrito de Curicaca de la provincia de Jauja, región Junín, durante los años 2012-2013?, ¿Cuáles fueron los intereses de los actores que participaron del proceso de formalización de los mineros artesanales del distrito de Curicaca?, ¿Cuáles son las causas y consecuencias de la existencia de la informalidad de los mineros artesanales del distrito de Curicaca?

Para determinar los factores del proceso de formalización de la actividad minera artesanal en el distrito de Curicaca, en esta investigación usé la metodología cualitativa. En ese sentido, utilicé la técnica de entrevista semi estructurada y la observación. La revisión documental se enfocó a las normas legales, tesis y publicaciones nacionales e internacionales. He logrado entrevistar a dieciocho actores, de los cuales siete eran mineros artesanales. Elegí entrevistar a estas personas con los siguientes criterios: que sean mayores de 30 años, con más de 5 años en la actividad minera informal y que cuenten con alguna autorización. Entrevisté a tres consultores mineros que fueron seleccionados por su experiencia o por tener un registro de consultor, que tengan más de tres autorizaciones gestionadas para los mineros artesanales aprobadas. Entrevisté a cinco servidores de la Dirección Regional de Energía y Minas, los criterios para elegirlos fueron: experiencia en el sector mayor a dos años y experiencia en evaluaciones. Terminé la etapa de entrevistas con el alcalde de

Curicaca, un regidor de la Municipalidad y el presidente de la Comunidad. Entrevistar a esta multiplicidad de actores me ha permitido conocer las distintas perspectivas que hay alrededor de la formalización minera y analizar las acciones de estos dentro de esta actividad. Debo hacer mención que sólo grabé a los actores que accedieron a que se les grabara, los que no dieron su autorización firmaron la ficha de entrevista y tomé nota del diálogo que sostuve con los actores. Decidí terminar las entrevistas teniendo en cuenta el criterio de saturación.

En esta tesis cito extractos de las entrevistas realizadas a los mineros artesanales, a los consultores, servidores y autoridades políticas. He resuelto por colocar seudónimo a los actores mineros que no quisieron ser identificados con sus nombres, pero sí con sus canteras. En el caso de los consultores todos llevan su identidad porque así lo autorizaron a la hora de plantearles el consentimiento informado. Y en el caso de los servidores sólo a uno se le consigna un seudónimo por ser nombrado. Además, en este informe narro algunas experiencias que me tocó percibir cuando fui servidor de la Dirección Regional de Energía y Minas en los años 2011-2014. Las citas son textuales y van entrecomillas.

A nivel de revisión de fuentes secundarias he revisado el plan de formalización con la que cuenta la Dirección Regional de Energía y Minas de Junín, también revisé dos planes de minado de las empresas que se asientan en Curicaca. De igual manera se revisó las diferentes normas enfocadas a este sector. Lamentablemente no encontré ninguna información de política regional, ni estudios realizados en Junín sobre la formalización minera de los mineros no metálicos. Esta falta de información me llevó a servirme de las investigaciones realizadas en otras regiones como Madre de Dios y otras de alcance nacional, pero que se refieren a la actividad minera metálica. Sobre la actividad minera no metálica solo encontré la investigación de Sandoval (2001) realizada en Ecuador, eso para dar cuenta de este proceso en el contexto Latinoamericano.

Para entender la formalización minera, he analizado al Estado según las reflexiones de Kelsen, D'Auria, Weber, Bobbio, O'Donnell y Oslak. Para definir y plantear las características de informalidad, trabajaré con lo planteado por

Zaremborg, Zenteno, Chen, Bromley, De Soto, Tokman y O'Donnell. Entiendo a la informalidad minera artesanal como resultado de la indiferencia del Estado hacia este sector porque no solo las normas están enfocadas al sector formal (medianas y grandes mineras), sino también los aspectos económicos se refieren al sector formal como aquella que brinda los mejores ingresos y oportunidades al Estado. La minería artesanal en este contexto es arrinconada hasta su eliminación del sector minero. Para comprender la importancia de la actividad minera como industria extractiva y los conceptos de minería, me guiaré en los conceptos de Rojas, García y Franciskovic. Sobre la titularidad de los recursos naturales, me guiaré en los estudios de Gamarra, Gutiérrez y Tejada.

Esta tesis está dividida en cuatro capítulos. En el primero se desarrolla el marco teórico, el estado de la investigación y el marco normativo, bajo el título de Estado y minería en las zonas marrones. En el segundo realizo una descripción geográfica del área de investigación, los tipos de actividad minera y los procedimientos administrativos, bajo el título de los procedimientos administrativos en la formalización minera. En el tercer capítulo presento la tipificación de los actores, las relaciones existentes entre los actores y un nuevo proceso de formalización minera, bajo el título de actores en la formalización minera artesanal. En el cuarto capítulo explico la gestión pública en la minería artesanal, las principales causas de la informalidad minera y las principales consecuencias de la minería artesanal informal, bajo el título de causas y consecuencias de la informalidad minera artesanal. Por último presento las conclusiones de este trabajo de investigación.

Finalmente quiero agradecer a todas las personas entrevistadas que me permitieron ingresar a su trabajo y a su vida cotidiana. De manera particular agradecer a mi asesora de tesis por su paciencia y perseverancia para que esta tesis llegue a su fin.



CAPÍTULO I

ESTADO Y MINERIA EN LAS ZONAS MARRONES

La llegada de Alberto Fujimori al gobierno en el año 1990 produjo ciertos acontecimientos que cambiaron la historia del país, el mensaje populista con las que llegó al gobierno se vieron olvidados por un nuevo sistema liberal sobre los diversos sectores productivos. Los principales cambios (según recomendaciones del Consenso de Washington) en el tema de los recursos naturales fueron la eliminación del Código del Medio Ambiente y Recursos Naturales (CMARN);

aprobación del Decreto Legislativo 662 (Ley que promueve la Inversión Extranjera) y la aprobación de la nueva Constitución Política en el año 1992.

En el año 2002 con el regreso a un régimen democrático, el gobierno de Alejandro Toledo promulgó la ley 27651 (ley de formalización y promoción de la pequeña minería y la minería artesanal) que introduce en la legislación minera un marco legal diferenciador que permite una adecuada regulación de las actividades de los pequeños mineros y mineros artesanales; propendiendo a la formalización, promoción y desarrollo de estas actividades.

En este capítulo presento el marco teórico con la finalidad de llegar a una posición de análisis. Las teorías se enfocan sobre el Estado, la informalidad y sobre la minería como industria extractiva. Otra parte importante en este capítulo es el Estado de la Investigación, apartado que busca revisar los principales estudios enfocados a la formalización minera y determinar en cuánto se ha avanzado y qué es lo que aún falta por investigar. Dentro de este capítulo se desarrolla el marco normativo, espacio en el que se abordan las diversas normas que legislan la actividad minera, con énfasis en la formalización de la minería artesanal en el Perú y en la Región Junín.

1.1 Marco teórico: El Estado, la informalidad y minería como industria extractiva

“Como el Estado nació de la necesidad de refrenar los antagonismos de clase, y como, al mismo tiempo, nació en medio del conflicto de esas clases, es, por regla general, el Estado de la clase más poderosa, de la clase económicamente dominante, que con ayuda de él, se convierte también en la clase políticamente dominante, adquiriendo con ello nuevos medios para la represión y la explotación de la clase oprimida” (Engels)

A. El Estado

Antes de siglo XIX los conceptos de Estado estaban influenciados por autores (Hans Kelsen) del derecho, por su trascendencia de estos en la política. D’Auria

(2008)² menciona que para Kelsen el Estado es la personificación metafórica del orden jurídico positivo (conjunto de normas que regulan la conducta de los hombres). La intención en esta teoría es purgar al derecho de todo elemento que lo contamine, y que el objeto de estudio referido al Estado debe ser siempre el derecho a través de la norma. El Estado es una organización política porque es un ordenamiento que regula el uso de la fuerza (Kelsen, 1945:194 citado por Bobbio, 1996:110).

Kelsen “pretende mostrar que el concepto jurídico de Estado es el único concepto posible para un uso científico, no sólo para el derecho sino también para la sociología y la ciencia política” (D’Auria 2008:11). Empero, según D’Auria el propio Kelsen admite que puede haber un concepto sociológico de Estado, solo como dominación de aquellos que gobiernan frente a quienes obedecen y son gobernados. Según esta teoría, la teoría sociología del Estado sólo se interesa por el mando que ciertos individuos ejercen sobre otros, mando que es otorgado por los órganos estatales imbuidos de poder; sin embargo, la teoría jurídica sólo brinda parte de la información importante para mis objetivos de este trabajo, porque no describe con claridad la relación de los actores horizontales dentro de la sociedad y menos en el proceso de formalización.

Desde una perspectiva sociológica³

Con el advenimiento de la sociología como ciencia general, las teorías del Estado pasaron a ser materia de su competencia, las denominadas teorías sociológicas se refieren a la existencia objetiva, histórica y natural del Estado (Bobbio, 2002, citado por Osto, 2010:186).

Bobbio entiende que “la concepción Weberiana [ha hecho] que el Estado moderno [sea] definido mediante los dos elementos constitutivos de la presencia de un aparato administrativo, la función de ocuparse de la prestación de los servicios y del monopolio legítimo de la fuerza” (Bobbio 1996:91). Desde esta perspectiva, el Estado es una organización política administrativa que posee la

² Ciencia del derecho y crítica del Estado: Kelsen y los anarquistas. Academia. Revista sobre enseñanza del Derecho año 6, número 12, 2008, ISSN 1667-4154, págs. 9-21

³ Oslo (2010) señala que desde la teoría sociológica, también son importantes la Teoría Marxista (Marx y Engels), la Teoría Funcionalista (Parsons) y la Teoría de Sistemas Políticos (Easton y Almond).

facultad del uso de la fuerza, pero también como aquel que brinda servicios públicos. Siguiendo a Bobbio, los escritores políticos han tratado el problema del Estado enfocados en el arte de gobernar bien, las virtudes, habilidades o capacidades del buen gobernante, las diversas formas de gobierno y la distinción entre buen y mal gobierno. Para Bobbio, el Estado no puede ser definido solo por su función de hacer (utilizar la fuerza para garantizar la potestad sancionadora).

Según Weber, la coacción no es el único medio que posee el Estado, pero que sin duda es el más específico. El Estado es una comunidad de seres humanos dentro de un espacio o territorio, que siempre reclaman para sí el monopolio de la coacción (Weber 1944). El Estado también son los habitantes y su interrelación social, económica y jurídica, y que en ocasiones no se requiere la presencia de la coacción. Así, O'Donnell plantea que:

Es un error asimilar el Estado al aparato estatal o al sector público, o al conjunto de burocracias públicas. No cabe duda de que ellas forman parte del Estado, pero no son el Estado en su totalidad. El estado también es [...] un conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden y en última instancia lo respalda con una garantía coactiva centralizada, sobre un territorio dado. Muchas de estas relaciones se formalizan en un sistema legal surgido del Estado y respaldado por él (O'Donnell 2007:81).

Como se ve en esta definición, el Estado también son las relaciones sociales internas dentro de un determinado espacio y que sólo se recurre a la coacción en última instancia. Es decir, cuando se agota las reglas (consuetudinarias) de conductas, sólo ahí se requiere la presencia del Estado a través de su ordenamiento positivo (código penal, código civil). O'Donnell finalmente entiende al Estado como.

Un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de éstas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese Estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso, para efectivizar las decisiones que toman, la supremacía en el control de medios de coerción física que algunas agencias especializadas del mismo Estado normalmente ejercen sobre aquel territorio (O'Donnell 2008:28).

Siguiendo la misma perspectiva, Oslak (2007)⁴ concibe al Estado como una relación social, como una instancia política que articula a un sistema de

⁴ En Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico metodológicos para su estudio.

dominación social y que se hace visible a través de un conjunto interdependiente de instituciones en el que se condensa el poder y los recursos de la dominación política. El autor refiere que el Estado en su proceso de construcción adquiere atributos⁵ que serán utilizados en sus objetivos y finalidades.

A partir de las definiciones planteadas, para el análisis de esta investigación, entenderé al Estado como un conjunto de instituciones y de relaciones sociales que normalmente penetra y controla el territorio y sus habitantes; concepto propuesto por O'donnell. Este concepto me permitirá conocer la relación entre el Estado y los mineros artesanales informales dentro de las instituciones públicas.

B. La informalidad

La informalidad tradicionalmente ha sido vista desde el concepto del sector informal⁶ y posteriormente desde la economía informal. El aumento de la informalidad en los países en desarrollo (década de 1990), hizo necesario replantear el concepto de sector informal por un concepto que profundizó la comprensión de sus espacios y dinámica. En el año 2002, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su Conferencia Internacional del Trabajo amplió el concepto de sector a un fenómeno de toda la economía, de un concepto basado en las empresas a uno que incluía no solo la producción sino también las características del trabajo y de los trabajadores⁷; a partir de entonces se desarrolla el término de economía informal. En esta investigación la informalidad de la minería artesanal será vista bajo este término.

Zaremborg (2011) considera que la economía informal ha sido abordada bajo diferentes formas, pero ella la sintetiza en dos grupos. Primero, siguiendo

⁵ a) El reconocimiento de la soberanía estatal; b) El ejercicio del monopolio de la coerción, a través de sus instituciones; c) La administración burocrática en todas las instituciones, asignándose recursos y buenos profesionales; d) La capacidad de generar un sentimiento de "pertenencia" en el pueblo, para luego poder decidir sobre ellos como muestra de solidaridad que sólo puede venir del Estado.

⁶ sector informal se refiere a la producción y al empleo que tiene lugar en empresas pequeñas o no registradas y no constituidas en sociedad de capital (Alter Chen, 2012). El concepto del sector informal, por primera vez fue popularizado por la OIT en los años setenta, se utilizaron para designar principalmente las actividades de subsistencia de quienes trabajan en los segmentos marginales o periféricos de la economía" (Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra, 2002.)

⁷ El trabajo decente en la economía informal, Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, 2002).

los estudios del Programa Regional de Empleo en América Latina (PRELAC) y Tokman, refiere que la informalidad está compuesta por individuos que han sido desplazados o rechazados por los empleadores privados y públicos del sector formal, que por su baja posición en la estructura socioeconómica se han visto obligados a ser parte del sector informal (Zaremborg 2011). Segundo, siguiendo a De Soto y Maloney, menciona que la economía informal está dada por actividades productivas y comerciales con una rentabilidad relativamente alta que buscan competir con la industria formal (Zaremborg 2011).

Chen (2012) a los estudios de Tokman y De Soto, las considera como escuela dualista y escuela legalista respectivamente. Este autor considera que la informalidad ha sido abordada desde la perspectiva de la economía informal, teniendo como referencia a PRELAC (OIT) y De Soto, refiere que es preciso tener una idea clara de estos conceptos.

Sin embargo, Zenteno (1993) siguiendo los mismos estudios de PRELAC y De Soto, desarrolla el uso del concepto de informalidad bajo tres perspectivas.

La primera agrupa los trabajos desarrollados por la Organización Internacional del Trabajo y de su oficina en América Latina (PREALC), y ha sido denominada perspectiva de la racionalidad formal del sector informal. La segunda perspectiva es de naturaleza económica-política y enfoca su interés en los determinantes externos de las actividades informales, especialmente en lo que concierne al papel regulador del Estado. Finalmente, se encuentran las investigaciones sociológicas y antropológicas en torno a la racionalidad substantiva del sector, cuyo objetivo ha sido comprender la reproducción de la pobreza en los centros urbanos de países subdesarrollados (Zenteno 1993:70).

Sobre lo mencionado por Zenteno, es preciso desarrollar cada una de las escuelas citadas para tener una idea más clara con respecto al concepto de informalidad.

La escuela dualista o perspectiva de la racionalidad formal del sector informal de la OIT

El Programa Regional de Empleo en América Latina (PRELAC) que es una institución dependiente de la OIT, determina que la economía informal está compuesta de una fuerza de trabajo creada por las limitaciones estructurales que son puestas al sector formal. Al respecto, Zenteno señala:

Para PREALC la existencia de este sector está relacionada, por un lado, con las dificultades que ha tenido el sector moderno de las economías urbanas para crear los empleos necesarios de acuerdo al ritmo de crecimiento de la mano de obra disponible y, por otro, con la falta de un Estado benefactor en los países de América Latina que ofrezca seguro de desempleo. De esta forma, la población se ve forzada a crear sus propios empleos con el fin de sobrevivir, muchas veces haciéndolo sin el capital y la tecnología necesarios (Zenteno 1993:71).

Para la OIT, la existencia de la informalidad se da por dos aspectos fundamentales. Primero porque el Estado tiene poco o ningún control (aspectos legales) sobre estas actividades. Segundo, porque estas actividades son autónomas o complementarias del sector formal (aspecto económico) con operaciones de pequeña escala, de baja tecnología y propietarios involucrados en la producción.

La escuela legalista o perspectiva económica del Banco Mundial

El Banco Mundial bajo la tendencia económica, define a la informalidad “como una manifestación de las relaciones entre los agentes económicos y el Estado, a la que la literatura económica debe prestar atención, debido a su importante papel en la solución de fallas del mercado, en la coordinación de la provisión de bienes públicos y en mantener un campo de juego nivelado y equitativo” (Banco Mundial 2007:1).

Esta perspectiva llamada legalista por De Soto (1988), escuela legalista por Chen, argumenta que un sistema legal hostil, lleva a los trabajadores independientes a operar de manera informal con sus propias normas informales y extrajudiciales (Chen 2012). De otro lado Zaremborg, en su estudio sobre corporativismo informal, refiere que bajo esta tendencia, la economía informal está conformada por individuos que voluntariamente prefieren ubicarse en el sector informal por las ventajas relativas que éste reporta (Zaremborg 2011).

La informalidad para O'Donnell

O'Donnell (1993), cuando analiza las características de los Estados latinoamericanos, considera que los gobiernos para cumplir con sus promesas lo primero que realizan es incrementar los impuestos a los formales, provocando inflación e incentivando a la informalidad. Al asignar impuesto sobre los ingresos,

mediante retenciones en los salarios del sector formal de la economía, lo que se logra es incentivar tanto a los empleados como a sus empleadores para que dejen el sector formal (O'Donnell 1993).

Cuando O'Donnell delibera sobre la presencia del Estado en su territorio, se enfoca en lugares con fuerte presencia del Estado y lugares en las que aún no llega o llega de manera escasa; de forma didáctica utiliza los colores azul, verde y marrón para distinguir la presencia del Estado. Así, debe entenderse a las zonas marrones, como aquellas áreas (pueblos) donde no llega el Estado, o llega en un nivel muy bajo, tanto en el aspecto funcional como en el aspecto territorial. La poca presencia del Estado, sumada a la abrumadora legislación, ha hecho que la minería informal se incremente de manera considerable. Creo que la informalidad minera artesanal, se sustenta en la indiferencia del Estado hacia este sector, porque no sólo las normas están enfocadas al sector formal (medianas y grandes mineras), sino también los aspectos económicos se refieren al sector formal como aquella que brinda los mejores ingresos y oportunidades al Estado. La minería artesanal en este contexto es arrinconada hasta su eliminación del sector minero.

Para abordar el tema de informalidad en esta investigación, creo conveniente considerar el concepto de zonas marrones⁸ propuesto por O'Donnell, pues me permitirá describir el espacio de la investigación, lugar donde existe poca presencia del Estado a consecuencia de una débil articulación entre instituciones y sector social.

C. La minería como industria extractiva

La minería es una de las principales generadoras de riqueza, y es entendida desde el enfoque de industrias extractivas. La actividad extractiva las entiendo desde una posición del desarrollo sostenible, porque “para valorar un recurso minero se deben tener en cuenta los impactos reales que causa el proceso extractivo en todos los ámbitos físicos, sociales, económicos, políticos” (Rojas 2010:68). Este acercamiento del desarrollo sostenible, me permite entender que toda actividad minera trae consigo un deterioro al medio ambiente y la extinción

⁸ Otros autores como Das y Poole, consideran a las zonas marrones como márgenes del Estado Nación.

de los recursos naturales para futuras generaciones. En esta parte del marco teórico, abordaré algunos conceptos de minería que regirán durante esta investigación. También se desarrolla la teoría de la propiedad de los recursos naturales que asume el Estado peruano.

Conceptos básicos de minería

La minería es aquella actividad destinada a extraer un recurso natural del suelo o subsuelo a través de un conjunto de etapas y procesos de explotación, que va desde la búsqueda de las sustancias mineras hasta su venta como materia prima.

Los términos usados en una minería, según García y Franciskovic (2005) son:

Mineral se refiere a cualquier sustancia inorgánica que se encuentra en la naturaleza y que puede extraerse para ser aprovechada en estado sólido, por ejemplo, rocas, metales, mármoles, arcilla, carbón, o en estado líquido por ejemplo, mercurio, aguas minero-medicinales, o en estado gaseoso.

Yacimiento minero es el lugar o sitio donde por obra de la naturaleza existen minerales que el individuo utiliza para satisfacer sus necesidades.

Mina es el conjunto de operaciones e instalaciones en el sub suelo y/o en la superficie concurrentes a la explotación de un yacimiento. La mina comprende además del yacimiento, los edificios instalaciones, maquinarias y todo aquello que sirve para la actividad minera de explotación.

Como se puede ver, en la minería existen términos que suponen el hallazgo del recurso natural y una variedad de actividades para obtener la materia prima; sin embargo, la doctrina define a la mina bajo tres significados:

- a) excavación en un yacimiento minero que se hace por pozos, galerías y socavones a cielo abierto para extraer minerales,
- b) sitio lugar de la tierra donde se encuentran naturalmente los minerales (sinónimo de yacimiento mineral)
- c) Derecho que el Estado otorga para extraer minerales en una extensión determinada (sinónimo de concesión minera) (Tejada 2004:6).

De esta definición doctrinal, entiendo que los recursos minerales encontrados deben ser económicamente útiles para el aprovechamiento del ser humano a través de un circuito de operaciones vinculadas, sólo así tendrá importancia económica y relevancia jurídica. En tal sentido, en el presente trabajo entiendo

por minería la obtención selectiva de los minerales (metálicos y no metálicos) del suelo y sub suelo para obtener un beneficio económico.

Propiedad del recurso natural

Los sistemas más conocidos que buscan explicar la titularidad de los recursos naturales son: el sistema de accesión, el sistema de ocupación, el sistema regalista, el sistema de res nullius y el sistema de libertad de minas (Gamarra 2011:50.54); sin embargo, estos sistemas no tuvieron un apoyo en consenso. Durante los siglos XVIII y XIX, específicamente en la discusión de la Ley Minera de 1791 se encontraron fundamentos de la teoría del dominio del recurso natural (Gutiérrez 2010). Tejada (2004), siguiendo esa concepción refiere que los recursos naturales se clasifican en dos teorías fundamentales, “el dominio originario de los minerales que pertenece desde su origen a una persona (estado o particular) y el dominio derivado que reconoce la pre existencia de otro titular” (Tejada 2004:7); así, nuestra historia en legislación minera ha desarrollado las dos teorías más comunes, la teoría de accesión y la teoría de la separación, siendo esta última la postura de nuestra legislación minera vigente.

La Teoría de la accesión, refiere que el dueño del terreno es también dueño de los recursos naturales que se encuentran en ella, considera que la mina es parte integrante de la superficie porque la superficie y los yacimientos son una unidad, Gutiérrez (2010) al respecto menciona:

De ahí que las minas pertenecen al propietario del terreno superficial por considerarlos accesorios, dependientes o parte integrante del suelo al que tiene por principal. Se argumenta que los yacimientos minerales no constituyen un bien individual que pueda ser explotado en forma independiente del suelo, puesto que por derecho natural las minas que existen en la superficie forman parte de éste y por lo mismo el propietario superficial tiene derecho para extraer libremente (Gutiérrez 2010:43).

Esta teoría se sustenta en la concepción romanista de la extensión del dominio privado, la cual indica que el subsuelo, lo accesorio, corre la suerte del principal (*Accesorium sequitur principale*). El propietario de un inmueble tiene derecho de todo lo que se une accesoriamente por obra de la naturaleza o por la mano del hombre o por ambas causas. En la actualidad, esta teoría sólo rige en Inglaterra. “Este sistema aun cuando tiene su explicación histórica, carece de

fundamentos filosóficos, económicos y hasta políticos para ser considerado en la actualidad” (Gutiérrez 2010:43).

La teoría de la separación, sustenta que los recursos naturales hallados en propiedad de un particular o del gobierno, pertenecen al Estado. Así, se considera el dominio minero “como un derecho distinto, ajeno y separado del derecho de propiedad superficial; que las minas tienen un valor distinto al valor del terreno superficial, pues, suelo y subsuelo son dos términos distintos y cada uno comienza donde termina el otro” (Gutiérrez 2010:43). Según esta teoría, los yacimientos originariamente no pertenecen a nadie, pero el Estado tiene sobre ellas una especie de dominio eminente o radical que debe distinguirse de su dominio patrimonial.

La teoría de la separación otorga un dominio pleno para el Estado, que le permite retener para sí la explotación de determinados recursos naturales, o explotar esta riqueza natural por medio de terceros a través de concesiones, tiene la potestad de celebrar cualquier acto o contrato respecto de la riqueza minera (Zúñiga 2005).

En el Perú los recursos naturales pertenecen al Estado; “la propiedad de la tierra en el Perú no incluye el derecho sobre los minerales e hidrocarburos que se encuentren bajo la superficie, derecho que es otorgado por el Estado en la forma de concesión minera” (Carrillo 2011:21). Por lo plasmado, la titularidad de los yacimientos mineros lo ostenta el Estado y ejerce la propiedad minera con carácter absoluto e ilimitado, con derecho a disfrutar (jus fruendi) y de disponer (jus disponendi). En la presente investigación se entiende que los minerales extraídos por los mineros informales pertenecen al Estado (teoría de la separación), mientras no logren obtener la autorización de inicio de actividad (título habilitante), este es un aspecto que se tendrá en cuenta durante toda la investigación en el distrito de Curicaca.

1.2. Estado de la Investigación: Minería artesanal en Latinoamérica y en el Perú

En la minería no metálica “el sistema de explotación es principalmente a cielo abierto, con métodos manuales, sin planificación técnica de los frentes, con sobredimensionamiento de los bancos e inestabilidad de taludes. En muy pocos casos se utilizan explosivos; sin embargo, en la mayoría de los casos tampoco se lo hace con asesoramiento profesional” (Sandoval 2001:19)

En el presente acápite, presentaré los principales aportes de algunas investigaciones y artículos que se relacionan con mi tema de investigación. Estas investigaciones realizadas en América Latina y en el Perú, son enfocadas a la minería artesanal, estratificación de la minería y los actores.

En Latinoamérica

En los últimos años, en la región se han establecido disposiciones legales que permiten una abrumadora presencia de empresas extractivas de los recursos naturales.

En Argentina, Chaparro (2004) señala que no había una cultura minera de arraigo en la sociedad, pero que sí se requería con urgencia la captación de inversiones en medio de un marco jurídico estable. Por lo mismo, de manera colateral se desarrolló el programa de apoyo a la minería artesanal. “El esfuerzo al parecer no logró la inserción plena de este estrato en el contexto económico” (Chaparro 2004:12). Este autor, plantea que era necesario cambiar la actitud de los gobiernos que “permita disponer de una gerencia pública que mejore cualitativamente el carácter de las explotaciones [...] poniendo énfasis en la formación cívica y empresarial de los conductores de la minería de pequeña escala, especialmente en los casos de la minería artesanal e informal” (Chaparro 2004:5).

En Bolivia, según Bocangel (2002) las operaciones de la minería artesanal se desarrollan con escasa o ninguna mecanización, con “bajos niveles de producción; en muchos casos más informales que las cooperativas” (Bocangel 2002:9). El Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (2005) refiere que el Estado estuvo enfocado a promulgar normas para incentivar la formación de asociaciones mineras y hacer de los mineros artesanales un sujeto de derecho. Este centro de investigación, refiere sin embargo que “se advierte una gran debilidad institucional del Estado a tiempo de la aplicación y exigibilidad

del cumplimiento de las normas, tanto por la falta de políticas de sensibilización, capacitación y difusión de estas normas, como por la débil presencia de las agencias estatales especializadas encargadas de su cumplimiento en los centros de aglomeración de mineros de pequeña escala” (CIID 2005:3).

El Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo obtiene como resultado que la informalidad se acrecienta “por el tipo de yacimiento que se explota, la facilidad de acceso al recurso mineral, la proximidad del centro de producción a poblados importantes, el tamaño de la organización productiva, nivel de organización y agremiación, así como por el rol y presencia del Estado en la actividad de los MPE” (CIID 2005:2); sin embargo, este estudio está enfocado a las organizaciones de mineros, más no a los mineros artesanales de forma individual, creemos de igual manera que existe otros factores que influyen en la informalidad de la minera artesanal, que es el objetivo de mi investigación.

En Venezuela, Bermúdez y Milano (2002) en su artículo sobre “la minería de pequeña escala en el estado Bolívar” ilustran que “en Venezuela se incluyen en la minería artesanal a los llamados “bateeros” y “suruqueros” los cuales realizan operaciones no mecanizadas para la recuperación de oro y diamante de aluvión, respectivamente” (Bermúdez y Milano 2002:1). Según estos autores, en Venezuela existen un consenso referente a la causa principal de los problemas que atañen al sector minero artesanal, la principal, es la ausencia de una política minera por parte del Estado venezolano. “Una política que debe estar orientada hacia la elaboración y aprobación de un Plan Integral de Desarrollo Minero con sujeción a las directrices y lineamientos del Plan Estatal de Ordenamiento del Territorio” (Bermúdez y Milano 2002:3).

En Ecuador, resulta importante revisar el trabajo de Fabián Sandoval, porque su estudio “la pequeña minería en Ecuador” desarrolla la actividad minera no metálica. Sandoval (2001), describe que existen pocos estudios y evaluaciones sobre la gestión ambiental en actividades de minería no metálica (grande, mediana, pequeña y minería artesanal). Refiere que gran parte de operaciones de pequeña escala “relacionadas con la obtención de materiales de construcción presentan graves deficiencias técnicas que han ocasionado el

desplome de canteras y la intervención de las autoridades para el cierre de las minas” (Sandoval 2001:17). Este autor determina que la actividad minera no metálica es principalmente de subsistencia y artesanal y que su “explotación es principalmente a cielo abierto, con métodos manuales, sin planificación técnica de los frentes, con sobredimensionamiento de los bancos e inestabilidad de taludes. En muy pocos casos se utilizan explosivos; sin embargo, en la mayoría de los casos tampoco se hace con asesoramiento profesional” (Sandoval 2001:19). Siguiendo a Sandoval, la actividad minera no metálica, se caracteriza principalmente por generar riesgo de desplome de canteras por manejo inapropiado de taludes en la extracción, emisiones a la atmósfera de partículas y por la significativa modificación del paisaje.

En el caso de Chile, la participación del Estado en la actividad minera tomó cierta importancia desde 1990, cuando se concreta una política minera con participación protagónica del Estado, hasta principios del año 1970 la mayor cantidad de su actividad minera estuvo en manos de capitales privados. Fue luego de nacionalizar sus principales empresas que empieza un desarrollo económico y tecnológico. Al respecto, Sánchez y Enríquez (1996) mencionan que a partir de los procesos de nacionalización de las empresas del cobre, el Estado cobró un rol directo en la producción y comercialización del cobre chileno. Estos autores refieren que “el pequeño minero se define como aquel que trabaja en instalaciones propias o ajenas con una capacidad de extracción de hasta 200 toneladas de “mineral” por día, para su venta directa en bruto o su procesamiento en pequeñas plantas de beneficio” (Sánchez y Enríquez 1996:18).

Los trabajos revisados en el contexto latinoamericano, se han centrado a dar cuenta del poco interés de los Estados a los mineros artesanales y a programas que incentivan la formalización. Pero ninguna investigación se enfoca a los procedimientos administrativos ni a los costos que genera la formalización.

En el Perú

Glave y Kuramoto (2007a) en su artículo “minería peruana: lo que sabemos y lo que aún nos falta por saber”, entienden que la minería artesanal (de oro) es una actividad plenamente reconocida desde mediados de la década de 1980. Su

avance se debe “a una combinación de supervivencia y oportunidad, muy ligada a la creciente pobreza y a la falta de oportunidades de empleo” (Glave y Kuramoto 2007:163).

Las investigaciones sobre la minería artesanal, han estado enfocada a los sectores con mayor incidencia minera artesanal. A decir de Glave y Kuramoto (2007), este tipo de actividad se ha concentrado en cuatro zonas: Madre de Dios, Ica, Arequipa y Ayacucho (sur medio), La Libertad y Puno. Por lo mismo, las iniciativas para mejorar la legislación minera en nuestro país se sustenta básicamente en las actividades mineras de Madre de Dios, en este departamento se realizaron diversas investigaciones que “han sido estudiada desde diversos enfoques: económico, social, ambiental, tecnológico, organizacional, legal” (Moschella 2011:05); sin embargo, sobre la minería artesanal no metálica no se ha realizado ningún estudio, siendo vital para este trabajo considerar que “la minería artesanal No-Metálica tiene mayor incidencia en los departamentos de La Libertad, Junín, Ayacucho, Cusco, Arequipa, Tacna y Moquegua y está orientada fundamentalmente a la producción de materiales de construcción, caliza, dolomita, cuarcita, sílice, yeso, arcillas, lajas, carbón mineral y otros” (Medina, Arévalo y otros 2007:10).

Respecto a la minería artesanal informal, Romero y otros (2005) en “Formalización de la Minería en pequeña escala en América Latina y el Caribe: Un análisis de Experiencias en el Perú” refieren que “la informalidad tiene dos ejes de análisis: se es informal de un lado-cuando no se tiene un título que respalde la actividad, de otro lado-cuando al realizar el proceso productivo no se cumple con las obligaciones que exige el marco legal vigente en el país” (Romero y otros 2005:42). Glave y Kuramoto (2007b) en su trabajo “investigación, políticas y desarrollo en el Perú” precisan que uno de los problemas de la minería a pequeña escala es su escasa formalización, ya que las operaciones mineras son muy inseguras, propensas a la sobreexplotación de la mano de obra y principalmente la generación de pasivos ambientales muy severos. Estos autores establecen que “tal informalidad impide que el Estado regule el sector, que su producción se integre a los circuitos formales de comercialización de metales y que pague sus respectivos impuestos” (Glave y Kuramoto 2007:164).

El estudio de Ipenza y Valencia (2014) en “La realidad de la minería ilegal en países amazónicos” describen que la actividad minera en el Perú, está constituida por cuatro estratos: gran minería, mediana minería, pequeña minería y minería artesanal. Estos estratos se diferencian por la “escala de producción de las operaciones mineras (medida en términos de capacidad de producción o beneficio y extensión del área explotada)” (Ipenza y Valencia 2014:175); sin embargo, debo recordar que también se diferencian por las obligaciones del pago por derecho de vigencia y penalidad. En una forma más clara, Peña (2013) en su trabajo “Implementación de la política de fiscalización ambiental de la pequeña minería y minería artesanal. El caso del gobierno regional de Arequipa”, refiere que son productores mineros artesanales los que:

1. En forma personal o como conjunto de personas naturales o jurídicas se dedican habitualmente y como medio de sustento a la explotación y/o beneficio directo de minerales, realizando sus actividades con métodos manuales y/o equipo básicos.
2. Posean por cualquier título hasta un mil (1,000) hectáreas, entre denuncios, petitorios y concesiones mineras; o hayan suscrito acuerdos o contratos con los titulares mineros según lo establezca el Reglamento de la presente Ley.
3. Posean por cualquier título una capacidad instalada de producción y/o beneficio de 25 toneladas métricas por día, con excepción de los productores de materiales de construcción, arenas, gravas auríferas de placer, metales pesados detríficos en que el límite será una capacidad instalada de producción y/o beneficio de hasta mil doscientos (1,200) metros cúbicos por día.

De lo antes descrito, los mineros artesanales están limitados en su capacidad de producción y en la cantidad de hectáreas. No hay diferencia entre los procedimientos de formalización, por tanto, no debemos dejar de lado este aspecto que el Estado no toma en cuenta.

Sobre los intereses de los actores dentro de la formalización, Buezo de Manzanedo (2005), en su obra “la minería artesanal de oro en el Perú vista desde un enfoque organizacional”, refiere que las actividades mineras con pequeña producción no han estado incluidas de manera específica en las políticas públicas ni en la legislación, “ya que no era reconocida como una actividad

importante” (Buezo de Manzanedo 2005:76). La falta de políticas públicas ha permitido que Organismos No Gubernamentales (ONG) ingresen a la agenda de la formalización, buscando organizar a los mineros artesanales informales y el encuentro entre los principales actores. Lo que olvidaron las ONGs, es que el Estado debe buscar políticas sustentables adecuadas para cada sector de la minería y un mecanismo para la distribución equitativa de las rentas mineras hacia las comunidades.

Sobre la formalización de la minería artesanal; desde una perspectiva normativa administrativa, la formalización es entendida como una cadena de requisitos y autorizaciones que pasa primero por obtener una concesión minera o un contrato de explotación, seguido de la certificación ambiental, el certificado de operación minera (COM) y la autorización para uso de explosivos (Arguedas, Diez Canseco y Rodríguez 2011). Después de once años de la Ley 27651⁹ no se ha logrado avances significativos, y por lo mismo el año 2012 se promulgaron un conjunto de normas para formalizar y contrarrestar los efectos negativos al medio ambiente y a la salud. La necesidad política coyuntural, llevó a que el gobierno central emita normas especiales, sólo para un grupo de mineros que confundió la formalización.

Medina, Arévalo y Quea (2007) en su trabajo de investigación “estudio sobre la minería artesanal/informal-ilegal en el Perú”, señalan que la formalización de la minería artesanal es compleja por las múltiples características que se presentan. Pero las autoridades “Nacionales, Regionales y Locales deben asumir el liderazgo de esta gestión, dentro de los ámbitos de su competencia, implementando políticas para el sector de minería artesanal” (Medina, Arévalo y Quea 2007:44). Romero y otros (2005) en “Formalización de la Minería en pequeña escala en América Latina y el Caribe: Un análisis de Experiencias en el Perú” reseñan que la formalización se caracteriza por el “involucramiento y participación de diferentes actores sociales” (Romero y otros 2005:41). En la actualidad “no existe una política consistente en cuanto a la Minería Artesanal, siendo esta una de las causas más relevantes del poco

⁹ Ley que “introdujo por primera vez en la legislación minera un marco legal para adecuar la regulación de las actividades mineras desarrolladas por los pequeños productores mineros y mineros artesanales, propendiendo a la formación, promoción y desarrollo de las mismas” (Peña 2013:46)

avance en el proceso de formalización y de confrontación con las autoridades regionales, además de las municipales” (Medina, Arévalo y Quea 2007:34). Sobre el particular, considero que las políticas públicas enfocadas a la formalización no sólo deben estar encaminada a la acción legislativa, sino a un conjunto de acciones internas entre Estado, empresa y sociedad civil.

Finalmente, un trabajo interesante es “El esquivo desarrollo social en las localidades mineras” de Gerardo Damonte (2008), su objetivo fue realizar un estudio de los factores sociales e institucionales que dificultan o interfieren en el desarrollo de una Comunidad que tiene actividad minera. El trabajo de este autor se centra en “el desenvolvimiento de las relaciones entre empresa y comunidad en el marco de la aplicación de políticas sociales corporativas y el desempeño institucional en el uso de los fondos provenientes del desarrollo extractivo” (Damonte 2008:2). Las conclusiones de este trabajo me sirven de eje temático para mi estado de la investigación en el cual me apoyaré, creo también que “el marco institucional en el que se desenvuelven las relaciones [...] empresas mineras, Estado y poblaciones locales no ha favorecido a la elaboración y ejecución de planes concertados que impulsen un desarrollo local sostenible” (Damonte 2008:4); sin embargo, debo agregar que mi investigación se centra en los mineros artesanales y no en los grandes proyectos trabajados por el autor.

1.3. Marco normativo: legislación del sector minero

“Por desconocimiento de la ley y por desgano de las autoridades principales, además existe demasiada infidencia, ejemplo, yo tenía que ir a una fiscalización dentro de mi concesión porque había mineros ilegales, pero los únicos que sabíamos era el director el fiscal y yo, pero cuando llegue a mi cantera se retiraron todos los mineros ilegales y para el día de fiscalización ya no había nadie” (Mario Salazar, consultor minero).

En nuestro país, durante la Colonia y toda la etapa Republicana del siglo XIX la actividad minera estuvo regulada por las llamadas Ordenanzas de Indias y sus disposiciones administrativas; luego, a principios del siglo XX se busca dar mayor dinamismo a esta actividad económica con el primer Código de minería de 1901¹⁰ que buscó dar mayor claridad a las disposiciones administrativas.

¹⁰ Dicho código estableció el régimen *de accesión* por el cual el propietario del suelo también era propietario de los recursos minerales contenidos en él (no existía distinción entre la propiedad del suelo y el subsuelo para efectos del aprovechamiento de los recursos minerales). Este código crea el proceso administrativo especial en la minería y crea la

Durante el gobierno de Manuel A. Odría se promulgó el Código de Minería de 1950¹¹ que establece la distinción entre propiedad del suelo y del sub suelo. En el régimen de Juan Velasco Alvarado se promulgó la Ley General de Minería- Decreto Ley 18880¹² (1971), este dispositivo normativo determina que la propiedad estatal de los yacimientos mineros es inalienable e imprescriptible. En 1981, mediante Decreto Legislativo 109 se promulgó una nueva Ley General de Minería que clasificó las concesiones mineras en metálicas, carboníferas, no metálicas y geotérmicas, y simplificó el proceso administrativo para obtener el título de concesión minera.

Finalmente, en el año 1992 se promulgó el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (TUO)¹³ y su reglamento aprobado por el Decreto Supremo 018-92-EM; posteriormente, por Decreto Supremo 003-94-EM se modifica algunos artículos del TUO y se da inicio a la estratificación de la minería. En la normativa actual, el Artículo 91° del Decreto Supremo 014-92-EM describe y delimita la estratificación de la actividad minera, es así que en el Perú existen dos régimen de minería: la general (gran y mediana minería) y minería a pequeña escala (pequeña minería y minería artesanal). En este parte de la investigación, daré a conocer los cambios progresivos en la legislación minera y las competencias de las instituciones.

A. En el contexto nacional

Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Con Ley 27867 del 08 de noviembre del año 2002, el Congreso de la República aprueba la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, determinándose así las funciones que deben cumplir en el marco de un proceso de descentralización progresivo e irreversible. Las funciones en materia de minería son establecidas en su artículo 59°: Inciso c) “Fomentar y supervisar las actividades de la pequeña minería y la minería artesanal y la exploración y explotación de los recursos

jurisdicción minera, determinándose que la administración minera recayera en el Ministerio de Fomento del Poder Ejecutivo, el Consejo Superior de Minería y las diputaciones territoriales.

¹¹ Este código estableció el llamado régimen *dominialista*, en el cual el Estado, en concordancia con la Constitución de 1933, es concebido como el titular de los yacimientos mineros (dueño del subsuelo), mientras que el particular es propietario de los minerales una vez extraídos.

¹² Esta norma propia del régimen, prescribe que toda actividad conexas o asociada a las actividades de explotación minera, son de interés nacional. Por las consideraciones del régimen, se llevó a cabo la estatización de diversas empresas y organizaciones privadas dedicadas a la actividad minera.

¹³ Aprobado por Decreto Supremo 014-92-EM.

mineros de la región con arreglo a Ley”. Inciso f) Otorgar concesiones para pequeña minería y minería artesanal de alcance regional.

Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (TUO)

El Decreto Supremo 014-1992-EM (TUO) sigue la teoría de la separación de los recursos naturales, reconoce que el Estado mantiene la propiedad de los minerales de forma inalienable e imprescriptible. Otra novedad del TUO, es que deja de lado los denuncios por nombres de parajes o cerros y se incorpora el régimen de cuadrículas mediante el uso de la Carta Nacional y el Sistema de Coordenadas U.T.M. (Universal Transversal Mercator) para evitar el problema de superposiciones de derechos mineros; también se dispuso la inclusión en el régimen de concesiones los minerales encontrados en el suelo, subsuelo y en el dominio marítimo, pues el Decreto Legislativo 109 sólo se refería a los minerales existentes en el subsuelo.

Reglamento del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería

El Decreto Supremo 018-92-EM (Reglamento de Procedimientos Mineros), en su artículo 12° prescribe que “los administrados que cuenten con constancia vigente de Pequeños Productores Mineros y Productores Mineros Artesanales, deben presentar sus petitorios de concesión minera ante el Gobierno Regional competente”. La norma en referencia realiza una importante advertencia en su artículo 23° cuando señala que el título de concesión no autoriza por sí mismo a realizar las actividades mineras de exploración ni explotación, sino que previamente el concesionario deberá:

- a) Gestionar la aprobación del Instituto Nacional de Cultura de las declaraciones, autorizaciones o certificados que son necesarios para el ejercicio de las actividades mineras.
- b) Contar con la certificación ambiental emitida por la autoridad ambiental competente, con sujeción a las normas de participación ciudadana.
- c) Obtener el permiso para la utilización de tierras mediante acuerdo previo con el propietario del terreno superficial o la culminación del procedimiento de servidumbre administrativa, conforme a la reglamentación sobre la materia.
- d) Obtener las demás licencias, permisos y autorizaciones que son requeridos en la legislación vigente, de acuerdo con la naturaleza y localización de las actividades que va a desarrollar.

De lo señalado, se advierte que el título de concesión minera no otorga el derecho de extraer el recurso natural, sino que previamente se deberá contar con otras autorizaciones; es decir, la formalidad de la actividad minera no está supeditada sólo al título de concesión minera, sino que para ser formal se debe gestionar otros procedimientos administrativos ante la autoridad competente.

Ley de formalización y promoción de la pequeña minería y la minería artesanal

La Ley 27651 introduce en la legislación minera un marco legal que permite una adecuada regulación de las actividades mineras desarrolladas por pequeños productores mineros y mineros artesanales, incidiendo de forma progresiva a la formalización, promoción y desarrollo de estas actividades. Esta Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal prescribe que la minería artesanal es desarrollada de manera individual o por un conjunto de personas naturales o jurídicas que se dedican de manera habitual y como un medio de sustento familiar, con métodos manuales y equipos básicos, que tenga una producción máxima de 25Tm/día para los minerales metálicos y 350Tm/día para los minerales no metálicos y que además no deben sobre pasar las 1000.0000 hectáreas de extensión.

Reglamento de la Ley de formalización y promoción de la pequeña minería y la minería artesanal

El Decreto Supremo 013-2002-EM¹⁴ establece con mayor claridad que los pequeños productores mineros (PPM) y los productores mineros artesanales (PMA) que inicien o reinicien sus actividades de exploración, construcción, extracción, procesamiento, transformación y almacenamiento o modificaciones y ampliaciones; deberán contar con la Certificación Ambiental expedida por la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de Energía y Minas; sin embargo, con la descentralización, las certificaciones ambientales son otorgadas por las Direcciones Regionales de Energía y Minas (DREMs) o las que hagan sus veces. Otra novedad de este reglamento se centra en los requisitos, límites

¹⁴ Reglamento de la Ley Formalización y Promoción de la Pequeña minería y Minería Artesanal.

y procedimientos para obtener y renovar la calificación de pequeño productor minero y productor minero artesanal, así como las causales de pérdida de dicha condición; regula también la fiscalización y sanción de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal, así como el rango de capacidad instalada de producción, beneficio y extensión de concesión previstos en el artículo 91° del TUO de la Ley General de Minería.

Norma de transferencia de funciones mineras

Con las normas generales de transferencia de funciones a los Gobiernos Regionales, se empezó el proceso de transferencia debidamente concertado; es así que después de varias resoluciones que transfirieron algunas competencias a los Gobiernos Regionales, mediante Resolución Ministerial 046-2008-MEM/DM se finiquitó el proceso de transferencia de funciones sectoriales en el tema minero (pequeña minería y minería artesanal).

Una de las principales funciones transferidas sin duda es la de formalizar y fiscalizar la actividad minera artesanal con el objeto de regular y minimizar los impactos sociales y ambientales dentro de una Región. La transferencia de funciones buscó que la autoridad más cercana a dichas actividades, fomentaran una cultura de prevención y conciencia de una minería responsable y sostenible.

Nuevas normas para la formalización minera artesanal

Las normas que promueven la formalización de la actividad minera, transferidas a los Gobiernos Regionales, no cumplieron con la expectativa del Estado. Por lo mismo, la situación coyuntural de los últimos años por la creciente demanda de la minería, trajo la necesidad de corregir la actividad informal en la minería, básicamente referida a la pequeña minería y minería artesanal que venían impactando colateralmente en otras actividades económicas, así como en los suelos y cursos de agua.

La coyuntura económica y las promesas sociales del gobierno de Ollanta Humala, influyo en el poder ejecutivo para emitir normas orientadas a un nuevo

proceso de formalización; en este contexto, se emitieron normas¹⁵ de diversos sectores para coadyuvar a la formalización de la minería artesanal que durante muchos años a pesar de la existencia de normas generales no se habían formalizado. Durante los años 2012 al 2016 hubo en el Perú dos formas de formalización, la ordinaria y la especial.

Formalización ordinaria: Está enfocada básicamente al cumplimiento de las normas ordinarias, pero a diferencia de la formalización especial, la voluntad de formalizarse depende del titular minero; las normas para este grupo son las enunciadas en el cuadro 1, aquellas utilizadas por todos los estratos de la actividad minera; otra cosa que resaltar, es que en este grupo no se realiza actividad alguna si previamente no se cuenta con todas las autorizaciones y permisos que la norma contempla.

Formalización especial: Está orientada sólo a los mineros informales artesanales que presentaron una declaración de compromiso de formalización, este proceso de formalización se inicia con el Decreto Legislativo 1105 del 2012 y culmina con la Resolución Ministerial 479-2014-EM/DM. Los pequeños mineros y mineros artesanales que se acogieron a la formalización especial, tienen un plazo establecido para lograr formalizarse, tienen normas especiales que ayudan a lograr el objetivo.

Lo que marca la diferencia es que los sujetos en proceso de formalización realizan actividad extractiva mientras logran formalizarse; es decir, en forma paralela extraen el mineral y cumplen los pasos de formalización. En este proceso existieron pasos temporales y la participación de las instituciones involucradas fue más rápido a través de la ventanilla única, ya que políticamente se habían propuesto formalizar a todos los mineros informales e ilegales.

¹⁵ Decreto Legislativo 1100, publicado el 18 de febrero de 2012. Decreto Legislativo 1101, publicado el 29 de febrero de 2012. Decreto Legislativo 1102, publicado el 29 de febrero de 2012. Decreto Legislativo 1103, publicado el 04 de marzo de 2012. Decreto Legislativo 1104, publicado el 29 de febrero de 2012. Decreto Legislativo 1106, publicado el 19 de abril de 2012. Decreto Legislativo 1107, publicado el 20 de abril de 2012. Resolución 106-2012-SUNATRP/SN, publicada el 19 de mayo de 2012. Decreto Supremo 020-2012-EM, publicado el 06 de junio de 2012. Ley 29910, publicado el 05 de setiembre de 2012. Decreto Supremo 004-2012-MINAM, publicado el 06 de setiembre de 2012. Decreto Supremo 043-2012-EM, publicado el 30 de octubre de 2012. Decreto Supremo 0046-2012-EM, publicado el 22 de noviembre de 2012. Decreto Supremo 003-2013-MINAM, publicado el 06 de febrero de 2013. Decreto Supremo 003-2013-MC, publicado el 07 de marzo de 2013. Decreto Supremo 054-2013-PCM, publicado el 16 de mayo de 2013. Resolución Jefatural 481-2013-ANA, publicada el 06 de noviembre de 2013.

B. En el contexto regional

Al concluirse la transferencia de funciones el año 2008, el Gobierno Regional de Junín inicia con los trámites administrativos para la creación de la Dirección Regional de Energía y Minas, Dirección Regional que depende de la Gerencia Regional de Desarrollo Económico. Con la llegada de una nueva gestión el año 2011, se concretizaron ciertos proyectos que benefician a la inversión privada y se establecen compromisos de parte de aquellos.

Ordenanza Regional 108-2011-GRJ/CR

La Ordenanza Regional 108-2011-GRJ/CR, declara de Interés, utilidad pública y necesidad regional la Inversión Privada, estableciendo compromisos para el desarrollo de sus actividades en la Región Junín. Se establece por ejemplo que las empresas privadas que afecten el medio ambiente en el ámbito de la región Junín cumplan estrictamente con las políticas de resguardo ambiental; que los empresarios que desarrollan sus actividades económicas en terrenos de las comunidades indígenas y campesinas promuevan la sociedad con dichas organizaciones como forma de participación en la administración y conservación de sus recursos y en los beneficios conforme lo establece el artículo 15° del Convenio 169 de la OIT.

Plan de formalización

La Dirección Regional de Energía y Minas, en cumplimiento a sus funciones y por las disposiciones contempladas en el Decreto Legislativo 1105¹⁶, elabora el primer plan regional de formalización de la pequeña minería y minería artesanal. Por acuerdo regional 392-2012-GRJ/CR se aprobó el plan regional de formalización de la pequeña minería y minería artesanal en la Región Junín.

El plan de formalización tiene como objetivo principal, formalizar la actividad de los pequeños productores mineros y productores mineros artesanales. Lo más resaltante de este plan regional, es que busca:

*Fortalecer la capacidad de gestión de la DREM en asuntos de minería ilegal e informal, para la ejecución de programas a corto y mediano plazo (formalización

¹⁶ Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal.

minera), para contribuir a una mejora de los estándares legales, técnicos, ambientales y sociales.

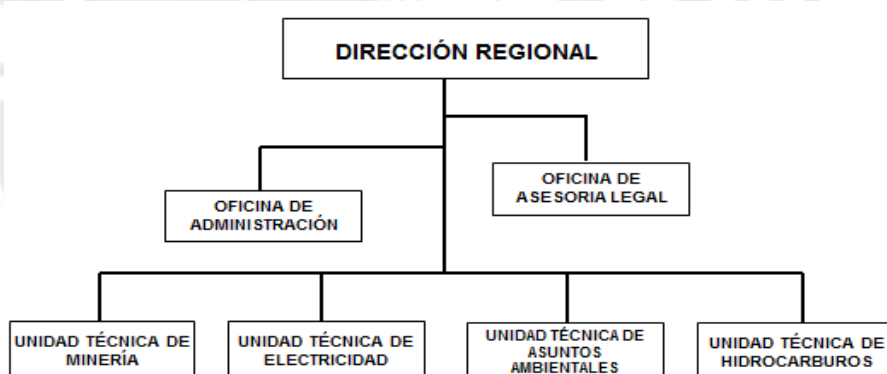
*Elaborar un mapeo sistemático de los mineros informales sujetos a formalización y promover programas de entrenamiento técnico, ambiental y legal, con la finalidad de fortalecer sus capacidades y realizar un monitoreo, para que desarrollen sus actividades de manera sustentable.

*Coordinar con las dependencias públicas responsables de la regulación, control y fiscalización de la actividad minera ilegal e informal estableciendo un sistema de comunicación inter-institucional.

Podemos rescatar de lo consignado en el plan de formalización, que las Direcciones Regionales de Energía y Minas están cumpliendo con las funciones asignadas en la medida de sus posibilidades.

Reglamento de Organización y funciones de la Dirección Regional de Energía y Minas

Con Ordenanza Regional 151-2012-GRJ/CR del 17 de diciembre se aprobó el Reglamento de Organización y Funciones de la Dirección Regional de Energía y Minas, este instrumento de gestión estructura a la DREM de la siguiente manera.



Fuente: ROF-DREM

Dentro de sus funciones se encuentran otras actividades¹⁷ que deben ser cumplidas con el presupuesto asignado para la minería, sus funciones en minería son:

- a. Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, fiscalizar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de energía, minas e hidrocarburos

¹⁷ Otras funciones asignadas son: a) Promover las inversiones en el sector, con las limitaciones de Ley; c) Impulsar proyectos y obras de generación de energía y electrificación urbana rurales, así como para el aprovechamiento de hidrocarburos de la región. Asimismo otorgar concesiones para mini centrales de generación eléctrica; d) Conducir, ejecutar, supervisar y cooperar en programas de electrificación rural regionales, en el marco del Plan Nacional de Electrificación Rural; e) Inventariar y evaluar los recursos mineros y el potencial minero y de hidrocarburos regionales; f) Aprobar y supervisar los programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) de su circunscripción, implementando las acciones correctivas e imponiendo las sanciones correspondientes.

de la región, en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales.

b. Fomentar y supervisar las actividades de la pequeña minería y la minería artesanal la exploración y la explotación de los recursos mineros de la región con arreglo a Ley.

c. Otorgar concesiones para pequeña minería artesanal de alcance regional.

Un aspecto a tener en cuenta dentro de la estructura de esta dirección son las funciones asignadas a la Unidad Técnica de Minería, área que tiene contacto directo con los titulares mineros cuando se tramitan los permisos y autorizaciones, sus funciones específicas son las siguientes:

a. Otorgar los títulos de concesión minera para la pequeña minería y minería artesanal, otorgar concesión de beneficio, concesión de labor general y transporte minero, acumulación de concesiones mineras; autorizar la construcción de labores de acceso, ventilación y desagüe en concesiones mineras.

b. Resolver los procedimientos de extracción ilícita bajo su competencia.

c. Fomentar y supervisar las actividades de la pequeña minería y minería artesanal.

d. Supervisar las medidas de seguridad e higiene minera, de la pequeña minería y minería artesanal.

e. Disponer visitas de verificación e inspección técnica en zonas geográficas donde se realicen y realizaran las actividades mineras.

f. Autorizar el inicio de las Actividades de exploración y explotación de las concesiones metálicas y no metálicas para la pequeña minería y minería artesanal.

Las normas señaladas hasta aquí, básicamente responden a la actividad propia de la minería, sin embargo, debemos tener claro que la Constitución Política del Perú garantiza el derecho a un ambiente sano, por tanto es indispensable considerarlo dentro de este capítulo. De igual manera, desde el año 2002 se han incrementado diversos dispositivos normativos cada vez que se creaba nuevas instituciones públicas que se encuentran involucradas al sector minero ambiental. Las principales normas a considerar son:

Cuadro 1
Marco legal que regula el desarrollo de la Minería artesanal

N°	NORMA	DENOMINACIÓN
01	Constitución Política del Perú	Constitución Política del Perú
02	Ley N° 24656	Ley General de Comunidades Campesinas

03	Ley N° 26505	Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas
04	Ley N° 26615	Ley del Catastro Minero Nacional
05	Ley N° 26821	Ley Orgánica para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales
06	Ley N° 26834	Ley de Áreas Naturales Protegidas
07	Ley N° 27314	Ley General de Residuos Sólidos
08	Ley N° 27446	Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental
09	Ley N° 27474	Ley de Fiscalización de las Actividades Mineras
10	Ley N° 27560	Ley que Regula las Concesiones Mineras en Áreas Urbanas y de Expansión Urbana
11	Ley N° 27651	Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal
12	Ley N° 27721	Ley que declara de interés nacional al inventario, catastro, investigación, conservación, protección y difusión de los sitios y zonas arqueológicas del país
13	Ley N° 27867	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
14	Ley N° 28221	Ley que regula el Derecho por Extracción de Materiales de los Álveos o Cauces de los Ríos por las Municipalidades
15	Ley N° 28245	Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental
16	Ley N° 28296	Ley del Patrimonio Cultural de la Nación
17	Ley N° 28315	Ley que establece un nuevo plazo para el Derecho de Preferencia para los Productores Mineros Artesanales
18	Ley N° 28611	Ley General del Ambiente
19	Ley N° 29325	Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental
20	Ley N° 29338	Ley del Recurso Hídrico
21	Decreto Legislativo N° 757	Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada
22	Decreto Supremo N° 014-92-EM	Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 109, Ley General de Minería
23	Decreto Supremo N° 018-92-EM	Reglamento de la Ley General de Minería
24	Decreto Supremo N° 03-94-EM	Reglamento de diversos Títulos del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería
25	Decreto Supremo N° 038-2001-AG	Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas
26	Decreto Supremo N°041-2001-PCM	Estándares Nacionales de Calidad Ambiental para Aire
27	Decreto Supremo N° 013-2002-EM	Reglamento de la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal
28	Decreto Supremo N°085-2003-PCM	Estándares Nacionales de Calidad Ambiental para Ruido
29	Decreto Supremo N°038-2004-PCM	Transfiere competencias del Ministerio de Energía y Minas a los Gobiernos Regionales, respecto al fomento y supervisión de las actividades de la Pequeña Minería y Minería Artesanal
30	Decreto Supremo N° 08-2005-PCM	Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental
31	Decreto Supremo N° 084-2007-EM	Regulan el sistema de Derechos Mineros y Catastro-SIDEMCAT y modifican normas reglamentarias del procedimiento minero para adecuarlas al proceso de regionalización
32	Decreto Supremo N° 02-2008-MINAM	Estándares Nacionales de Calidad Ambiental para Agua
33	Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM	Política Nacional del Ambiente
34	Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM	Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental
35	Decreto Supremo N° 001-2010-AG	Reglamento de la Ley del Recurso Hídrico
36	Decreto Supremo N° 055-2010-EM	Reglamento de la Ley de Seguridad y Salud Ocupacional y otras medidas complementarias en minería
37	Decreto Supremo N°020-2012-EM	Modificación del reglamento de procedimientos mineros, aprobado por Decreto supremo 018-92-EM, a fin de uniformizar criterios para la evaluación y otorgamiento de autorización de beneficio, concesión de beneficio e inicio

		de actividad de exploración y/o explotación, para la minería artesanal, pequeña minería, mediana minería y gran minería Fuente: Normas legales. Elaboración propia
--	--	---

En esta investigación considero las normas enfocadas a la minería artesanal por ser el objeto de estudio; sin embargo, como dijéramos inicialmente, la alta demanda de los minerales creció paralelamente con la informalidad minera artesanal, ampliándose funciones de otras instituciones. Las normas descritas anteriormente regulan de manera directa e indirecta la actividad minera artesanal y son aludidas en toda esta investigación.

CAPITULO II

LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN LA FORMALIZACION MINERA

Los procedimientos administrativos mineros dentro de la administración pública generalmente son vistos como tediosos, onerosos y burocráticos; por lo mismo, estos procedimientos sólo pueden ser cumplidos en su totalidad por la gran minería, mediana minería y la pequeña minería, ello por las divisas que generan sus exportaciones. Por el contrario, los mineros artesanales que desarrollan su actividad como sustento familiar y con herramientas básicas para una extracción a cielo abierto que no requiere de instrumentos modernos ni de estudios especializados de suelo o roca, les hace imposible cumplir con todo los procedimientos administrativos para su formalización.

En esta parte de la investigación, describo el espacio y contexto de investigación, presento los tipos de actividad minera en Curicaca y finalmente describo los pasos y plazos dentro de un procedimiento administrativo para obtener una autorización; pasos que un titular minero artesanal debe cumplir si

quiere ser formal. Como dije, estos procedimientos son obligatorios para todo estrato de la minería (grande, mediana, pequeña y artesanal).

2.1. Descripción geográfica del área de investigación

“El año 2012 ha sido muy importante para el Perú en la producción de minerales no metálicos. Compañía Minera Miski Mayo en Bayobar (...).Seguido se encuentra Minera Chinalco Perú, en la región Junín, que produce 4'541,651 T.M. de caliza/dolomita” (Anuario minero 2012:60)

A. Región Junín y su minería

Junín estratégicamente está ubicada en la parte central del país, la misma que abarca la vertiente oriental de la cordillera de los Andes en diversas altitudes, incluye valles y punas de la sierra. Consta de 9 provincias Yauli, Junín, La Merced, Tarma, Satipo, Jauja, Concepción, Huancayo y Chupaca.

- **Latitud sur:** 10° 41' 56".
- **Longitud oeste:** entre meridianos 75° 1' 8" y 76° 31' 8".

Una de las características de la Región Junín en minería es que tiene mayor cantidad de reservas no metálicas¹⁸; según el sistema de catastro del INGEMMET¹⁹ (Instituto Geológico Minero y Metalúrgico) en la región central del país existen alrededor de 4020 derechos mineros entre vigentes, caducos y en trámite, la mayor parte fueron otorgados por el INAC (Instituto Nacional de Concesiones y Catastro) ahora INGEMMET; sin embargo, en el Plan Regional de Formalización de la minería artesanal de la Región Junín, solo 922 concesiones mineras pertenecen a los pequeños mineros y a los mineros artesanales, lo que significa que fue otorgada por la DREM (Dirección Regional de Energía y Minas) bajo sus competencias. De la información del INGEMMET se tiene que el 77.06% fueron concesionadas por esta institución del Gobierno Central, lo que me lleva a indicar que este porcentaje pertenecen a la mediana y gran minería. El 22.94% de las 4020 concesiones fueron tramitados en la Región Junín desde el año 2009.

¹⁸ Según el Plan Regional de Formalización de la Región Junín los principales productos son: Travertinos, Talco, Sílice, Baritina, Caliza, Dolomita, Feldespatos, Bentonita, Arcilla, Yeso, Arena (gruesa y fina), Cuarzita y Arenisca.

¹⁹ <http://ecatastro.ingemmet.gob.pe:83/mapa/capa2.asp?textusuario=libre&textclave=libertad>.

Según un diario local, el ex director de la Dirección Regional de Energía y Minas en su exposición ante el Consejo Regional, mencionó que hasta el año 2014 el 27.43% del territorio de Junín se hallaba en manos de concesiones mineras, siendo el tercero a nivel nacional con mayor cantidad de concesiones²⁰. De esta información, hasta el año 2012 en el que se aprobó el Plan Regional de Formalización, la mayor área concesionada se encontraba en la provincia de Jauja con 190 derechos mineros, seguido de Tarma con 151, Yauli y Concepción con 145 cada una. Según este Plan, la distribución de los derechos mineros son las mostradas en el cuadro siguiente.

Cuadro 2
Derechos mineros existentes en la Región Junín hasta el año 2012

N°	Provincia	Derechos Mineros (PPM-PMA)
1	Huancayo	147
2	Concepción	145
3	Chupaca	77
4	Jauja	190
5	Tarma	151
6	Yauli	145
7	Junín	37
8	Satipo	17
9	Chanchamayo	13
Total		922

Fuente: Plan Regional de Formalización de la Región Junín

De la misma forma, en el Plan Regional de Formalización se observa el número de declaraciones de compromiso que presentaron los mineros ilegales y/o informales. En el siguiente cuadro se aprecia el número de Declaraciones de Compromiso presentadas según provincia, evidentemente el número resalta en la provincia de Jauja, provincia al que pertenece el distrito de Curicaca.

Cuadro 3
Declaraciones de Compromiso presentados por mineros informales artesanales en el año 2012

Departamento	Provincia	Sujetos en Formalización
Junín	Chanchamayo	24
	Chupaca	28
	Concepción	86
	Huancayo	63
	Jauja	164
	Junín	22

²⁰<http://www.miningpress.com.pe/nota/263211/existe-poca-fiscalizacion-a-concesiones-mineras> consulta 10 de mayo de 2015.

	Satipo	12
	Tarma	92
	Yauli	98
	Total	589

Fuente: DREM - Área de Concesiones Mineras (al 08-11-12)²¹

De la comparación de los cuadros anteriores, se ve que de los 922 derechos mineros pertenecientes a los pequeños mineros y mineros artesanales, el 63.68% presentaron su declaración de compromiso para poder formalizar su actividad; sin embargo, en el proceso de formalización especial dicho porcentaje ha disminuido por la cancelación de las declaraciones de compromiso. Así, hasta el 30 de mayo de 2015 según la página del Ministerio de Energía y Minas, en Junín sólo 359 Declaraciones de Compromiso se encontraban vigente²².

B. Distrito de Curicaca²³ y su minería

El distrito fue creado el 2 de mayo de 1962. La superficie del distrito de Curicaca es 64.68 km. El distrito de Curicaca se encuentra a 3 532 msnm, sus límites son: al Norte, con los distritos de Jauja, Acolla y Marco. Al Sur, con el distrito de Parco y el río Mantaro. Al Este, con los distritos de Parco y Marco. Al Oeste, con los distritos de Jauja, Sausa y el Río Mantaro. Sus principales características del distrito por su actividad minera se encuentran comprendidas en el aspecto social, económico e infraestructura.

B.1. Una realidad visible

Población

²¹ Nota 1: Los datos presentados están de acuerdo a la concesión minera, se debe considerar que una persona puede contar con más de una concesión.

Nota 2: La cantidad a la fecha ha disminuido por causales contempladas en el lineamiento de cancelación, siendo el más frecuente el desistimiento voluntario.

²² http://intranet2.minem.gob.pe/ProyectoDGE/Mineria/ListadoRegistroSaneamiento_JUN.pdf. Consulta el 30 de mayo de 2015.

²³ Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo del Proyecto Minero "Hugo Alfredo 1975, Cristal Y San Lucas" presentado por Sílice Industrial Comercial S.A.

El distrito de Curicaca cuenta con los poblados de Acaya, Apay, Baños Termales De Acaya, Chapopampa, El Rosario, El Solitario, Fundo Huaros, La Madera, Manantial , San Francisco, Putja, Santa Cruz De Pacte, Shaushina, Tumanyaj, Ucrupata, Yanachacra. La población del distrito está delimitada en el cuadro siguiente.

ÁREA	HOMBRES	MUJERES	POBLACIÓN TOTAL
	889	867	1756
Urbana	167	144	311
Rural	722	723	1445
%	50.60	49.40	100

Fuente: INEI -Censo Población y vivienda 2007

Educación

El distrito de Curicaca en la actualidad cuenta con centros educativos en los tres niveles: un Colegio ubicado en el poblado de El Rosario (Colegio Estatal Mixto-Daniel San Francisco Javier, con un promedio de 191 alumnos provenientes de diferentes lugares de la de la zona); dos escuelas, una ubicada en el poblado de San Francisco y otro en El Rosario y dos Centro Educativo de Nivel Inicial.

Servicios Médicos

En el distrito de Curicaca cuya capital es “El Rosario”, existe una posta de Salud que presta atención a los pobladores del distrito y poblaciones vecinas. Los profesionales que se encuentran en la posta de Salud está conformada por: 1 enfermera y 2 técnicos enfermeros que son de la misma zona. El Puesto de Salud de Curicaca cuenta con 02 infraestructuras construidas por dos instituciones diferentes, la primera Infraestructura construida de material noble por el Ministerio de Salud en el año de 1964; la cual consiste en: un ambiente para farmacia, una para enfermería, uno para estadística, una sala de espera, 3 servicios higiénicos, un dormitorio y una cocina con su respectivo servicio higiénico. La segunda Infraestructura fue construida con material rústico por FONCODES-Junín en el año 1989; en este local funcionan los programas de parto, reposo, hospitalización y maternidad. Esta infraestructura se encuentra en regular estado de conservación. La cantidad de atenciones que reporta el puesto

de Salud es de 5 a 8 pacientes por día; en días feriados llegan al distrito gente proveniente de diferentes lugares, llegando sólo en estas ocasiones a una atención de 15 pacientes por día.

Agua

Según los datos recopilados, se pudo constatar que el Distrito de Curicaca carece de servicio de agua potable, lo cual se ajusta a la proporcionada por el Censo Poblacional y de Vivienda del año 2007, la cual refiere a la cobertura parcial de viviendas que están conectadas a una red pública de abastecimiento de agua es casi nula. Se tiene como principal fuente de abastecimiento a los cuerpos de agua que se encuentran a los alrededores del lugar.

Electricidad

En el distrito de Curicaca, el 82.3% de las viviendas cuentan con el servicio de alumbrado público, así mismo, el 17.7% no cuenta con alumbrado eléctrico.

B.2. Una mirada a sus actividades económicas

Según el Proyecto de Ampliación de la Planta de Beneficio “Victoria” de la Empresa Sierra Central, en el distrito de Curicaca, el número de población económicamente activa es 493, del total de ésta población, el 42,59% se dedica a la actividad minera, el 18,46% se dedica a la agricultura, ganadería, caza y silvicultura, el resto de la población se dedica a diferentes actividades como: construcción (3,24%), industrias manufactureras (1,82%), comercio al por menor (6,08%), enseñanza (1,62%), venta y comercio de vehículos automatizados y motocicletas (10,14%), transporte almacenamiento y comunicaciones (6,69%), y otros (9,33%).

B.3. La realidad de sus viviendas

Siguiendo el Proyecto de Ampliación de la Planta de Beneficio “Victoria”, en el distrito de Curicaca existen un total de 588 viviendas, el 14.7% se encuentra en el área urbana y el 85.2% se encuentra en área rural. Asimismo, menciona que el 98.6% está considerada como casa independiente y el 1.4% es considerado como choza o cabaña. El adobe o tapia es el material predominante empleado en la construcción de las viviendas en el distrito de Curicaca, de un total de 448

viviendas el 89.0% es de adobe o tapia. Los pisos de tierra son predominantes en las viviendas del distrito, seguido por los pisos de cemento. En menor porcentaje se encuentran los pisos de madera.

El distrito de Curicaca, que también es Comunidad Campesina, se ubica a una hora y media de la ciudad de Huancayo capital de la región Junín, se ubica en la principal vía de acceso a la ciudad de Huancayo; gran parte de sus recursos no metálicos son exportados por tener alta demanda internacional (Mario Salazar, consultor minero). La totalidad de su territorio se encuentra concesionada por pequeños mineros y mineros artesanales.

En Curicaca, la Comunidad Campesina tiene injerencia en los temas del territorio comunal, así como en su administración de justicia; el trabajo de la Municipalidad como gestor del desarrollo local no se ve, pues aún se carece de los principales servicios básicos, y no debiera ser así; los ingresos económicos del 42.59% de la actividad minera debieron mejorar la condición de vida de sus pobladores, sin embargo, según Antonio Brack Egg, las regiones del Perú dejan de recibir entre S/300 millones y S/ 600 millones por concepto de canon minero²⁴ por la evasión de impuestos de los mineros informales e ilegales. Esto es una de las causas del porque Curicaca no logra un desarrollo social económico como distrito minero.

Este distrito es la entrada a la ciudad de Jauja y Huancayo, por tanto debe ser vista como un portal de bienvenida a la región central, pero no como el distrito en donde se tiene presencia de minería informal.

Vista panorámica de la Municipalidad Distrital del Rosario Curicaca

²⁴<http://gestion.pe/economia/antonio-brack-estado-pierde-s-2000-millones-anuales-evasion-impuestos-mineros-informales-2076179>. fecha de consulta. 17 de junio de 2015



2.2. Tipos de actividad minera en Curicaca

“Uno de los temas introducidos por este conjunto de normas fue la distinción de la “minería informal” y “minería ilegal”. Hasta esa fecha ambos conceptos se habían mantenido confusos” (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.2014:177)

Las actividades mineras en el Perú hasta el año 2012, estaban referidas sólo a la actividad formal y a la actividad ilegal; sin embargo, a partir del año 2012 se diferencia mejor las actividades mineras que se desarrollan en el país, porque desde la promulgación del Decreto Legislativo 1105 existe una clara delimitación entre los términos de minería ilegal y minería informal.

Minería formal

Es aquella actividad minera que cumple con todas las exigencias administrativas (requisitos y permisos establecidos en la Ley de Minería); la minería formal es aquella que cuenta con concesión minera o contrato de cesión o explotación, permiso de uso del terreno superficial, estudio de impacto ambiental, licencia de uso de agua, licencia social y autorización de inicio o reinicio de operación minera.

Minería informal

Actividad minera que se realiza cuando: 1) se usa equipo y maquinaria que no corresponde a las características de la actividad minera que desarrolla (Pequeño Productor Minero o Productor Minero Artesanal); 2) se incumple con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades, en zonas no prohibidas para la actividad minera; y 3) una persona, natural o jurídica, o grupo de personas

organizadas para ejercer dicha actividad hayan iniciado un proceso de formalización conforme se establece en la normativa de formalización.

Minería Ilegal

El literal a) del artículo 2° del Decreto Legislativo 1105, define a la minería ilegal como: 1) actividad minera ejercida por persona, natural o jurídica, o grupo de personas organizadas que usan equipo y maquinaria que no corresponde a las actividades mineras del Pequeño Productor Minero o Productor Minero Artesanal; 2) actividad que no cumple con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades; 3) actividad minera que se realiza en zonas en las que esté prohibido su ejercicio; y 4) toda actividad minera ejercida en zonas en las que esté prohibido el ejercicio de actividad minera.

En el área de influencia de esta investigación, se pudo observar la presencia de estos tres tipos de actividad. La primera agrupada generalmente por las pequeñas empresas o pequeños mineros como COMCSA, SIERRA CENTRAL o SEÑOR DE LUREN, quienes cuentan con algunas concesiones formales. En el segundo grupo, se encuentran los mineros artesanales y también los pequeños mineros²⁵ que presentaron su declaración de compromiso y que en la actualidad siguen dicho proceso de formalización. En el tercer grupo, se encuentran aquellos mineros que no cuentan con ninguna autorización o aquellos que se retiraron del proceso de formalización por cancelación²⁶ o por desistimiento voluntario.

2.3. Procedimientos administrativos para la formalización del minero artesanal

“Teóricamente es magnífico, pero en la práctica no sirve pues los procedimientos administrativos son tediosos y demoran demasiado” (Napoleón, entrevistado)

Todos los recursos minerales ubicados en el suelo y sub suelo, en cualquier parte del territorio nacional pertenecen al Estado peruano; y es el Estado que

²⁵ La relación de los mineros artesanales y pequeños mineros que a la fecha se encuentran en proceso de formalización, son los que se encuentran en la lista de registro de saneamiento. Puede verse en www.minem.gob.pe

²⁶ La relación de mineros artesanales y pequeños mineros que a la fecha fueron canceladas sus declaraciones de compromiso, son los que se encuentran en la lista de registro de Declaraciones de Compromiso Canceladas. Puede verse en www.formalizacionminera.minem.gob

autoriza su exploración y extracción a través de una concesión minera. Los diversos procedimientos administrativos que el minero debe cumplir se encuentran regladas en las normas del sector minero ambiental, es así que, no es suficiente contar con un título de concesión minera para ser formal, sino hacen falta otros requisitos tramitados ante la autoridad minera.

La abundante normativa del sector minero ambiental me lleva a realizar una descripción de cada uno de los procedimientos que siguen los mineros artesanales para obtener la tan ansiada formalización; debo indicar sin embargo, que estos procedimientos administrativos que la norma obliga, no solo son cumplidos por la minería artesanal, sino también por todos los estratos (régimen) de la minería.

Los procedimientos administrativos que debe gestionar un minero para ser formal son:

Procedimiento administrativo 1: La Concesión minera

Procedimiento administrativo 2: La certificación Ambiental

Procedimiento administrativo 3: Plan de Cierre de minas

Procedimiento administrativo 4: Plan de Minado (Autorización para el uso del terreno superficial y consulta previa a los pueblos indígenas)

Procedimiento administrativo 5: Certificado de Operación Minera

Procedimiento administrativo 1: La Concesión Minera

La concesión minera otorga a su titular el derecho a explorar y explotar los recursos mineros que se encuentren en el sub suelo del área concesionada, convirtiéndolo en propietario de los minerales que logre extraer. Los principales pasos para obtener el título de concesión minera, una vez identificado el mineral a través del cateo y la prospección²⁷ son los siguientes 3 pasos.

²⁷ En esta etapa se buscan zonas en las que se presume existe un yacimiento minero. Durante el cateo se recogen rocas del suelo o se cavan zanjas para obtener muestras y analizarlas físicamente (ver color, dureza, etc.); mientras que en la prospección se aplican análisis químicos y estudios geofísicos. Las actividades de cateo y prospección en áreas libres no requieren de permiso o autorización previa. Sin embargo, si quiere realizar dichas actividades en áreas que no son libres, debe tener en cuenta que: En áreas donde existan concesiones mineras áreas de no admisión de denuncios y terrenos cercados y cultivados, no se podrá efectuar el cateo y prospección, salvo permiso previo de su titular o propietario. En zonas urbanas o de expansión urbana, zonas reservadas para la defensa nacional, zonas arqueológicas o sobre bienes de uso público, está prohibido el cateo y prospección, salvo autorización previa de la autoridad competente.

Paso 1: Ubicación del Área

En este paso, se identifica el área de interés empleando un GPS²⁸, se identifica las coordenadas UTM (PSAD 56) de los puntos del área que se pretende peticionar, se identifica el número de cuadrículas que abarca dicha área y la zona en la que está ubicada (17, 18 o 19 de la carta nacional); para el caso de Junín, por su ubicación corresponde la zona 18. Es importante determinar que las concesiones mineras se otorgan en extensiones de 100 hectáreas (una cuadrícula), hasta 1000 hectáreas (10 cuadrículas) en cuadrículas que colindan al menos por un lado. Se debe tener en cuenta sin embargo, que la actividad minera artesanal se desarrolla sólo en pequeñas áreas que no superan una hectárea, pero como la legislación exige peticionar un mínimo de 10 hectáreas, el minero artesanal igual debe solicitarla si quiere trabajar.

Paso 2: petitorio minero

Una vez identificado el área con mineral, se solicita dicha área ante la Dirección Regional de Energía y Minas o ante el INGEMMET²⁹ determinándose así la competencia del Gobierno Regional o del Gobierno Central. Los pequeños mineros y los mineros artesanales con calificación vigente solicitan su primer petitorio en las Direcciones Regionales de Energía y Minas (DREM) pagando \$1 dólar o \$1/2 dólar por hectárea y por año, respectivamente; los que no tienen calificación presentan su petitorio en el INGEMMET o DREM pero pagando \$3 dólares por hectárea y por año. En la solicitud del petitorio minero se decide a qué categoría pertenecer según lo establecido en el artículo 91° del TUO (desarrollado en el Estado de la Investigación), si se elige ser minero artesanal sólo se puede tener hasta 1000 hectáreas entre petitorios y concesiones mineras, además todas las concesiones y petitorios deberán estar en una sola provincia o provincias colindantes. Al respecto, resulta ser discriminatorio la calificación de minero artesanal, porque los del régimen general (gran minería y mediana) y los pequeños mineros pueden tener petitorios y concesiones en todo el país y por más hectáreas.

²⁸ Sistema de Posicionamiento Global

²⁹ Instituto Geológico Minero y Metalúrgico. Institución que depende del Ministerio de Energía y Minas que tiene como competencia tramitar los petitorios mineros que son solicitados por la gran minería y mediana minería.

Paso 3: Inscripción del título minero

El último paso dentro de la concesión minera, se refiere a la inscripción del título en el registro de derechos mineros de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP); para tal fin, el minero se acerca a la oficina registral de la jurisdicción en donde se encuentra su concesión y solicita su inscripción, adjuntando:

- Copia del documento nacional de identidad
- Copia certificada de la resolución que otorga el título de concesión minera, acompañada del certificado de consentimiento, que demuestre que dicha resolución ha quedado consentida.

La inscripción ante la SUNARP es de vital importancia, porque sólo cuando se tiene inscrito el título se puede hacer valer el derecho a explorar y explotar el área concencionada; sin embargo, no es el título de concesión minera el único procedimiento a cumplir, sino que existen otras autorizaciones que se debe tramitar antes de iniciar labores de exploración y explotación; uno de los procedimientos como siguiente paso, es obtener la certificación ambiental gestionada también en la Dirección Regional de Energía y Minas (DREM).

Procedimiento administrativo 2: La Certificación Ambiental

Antes de ejercer el derecho a explorar y explotar los recursos naturales ubicados en un área de concesión o en el área de un contrato de explotación, es preciso obtener una certificación ambiental (resolución directoral) que aprueba un estudio ambiental. El estudio ambiental es un documento técnico elaborado por un grupo de profesionales especializados o por consultoras registradas en el Ministerio del Ambiente o en la DREM.

En este instrumento ambiental, el minero artesanal expone el área donde pretende operar, que actividad desarrollará, cuales serán los impactos ambientales negativos y positivos que ocasionará su operación, como afrontará esos impactos, como rehabilitará el sitio y que acciones desarrollará para dejarlo remediado (Anuario minero 2012). Los instrumentos ambientales que presentan

los mineros artesanales son clasificados por la autoridad minera en categorías I, II y III³⁰; el procedimiento de certificación ambiental sigue los siguientes 3 pasos:

Paso 1: Presentación de los términos de referencia

El minero artesanal que realizará la explotación, recurre a la oficina de la DREM presentando los términos de referencia de su proyecto para su clasificación en una DIA, EIA_{sd} o EIA. La autoridad minera evaluará su clasificación ambiental y lo ratificará (cuando a su criterio los términos de referencia presentados corresponden al proyecto) o modificará (cuando los términos de referencia presentados no corresponden al proyecto).

Paso 2: Presentación del instrumento ambiental

Según lo indicado por la autoridad administrativa y con la clasificación establecida, el minero artesanal presenta una Declaración de Impacto Ambiental (DIA), Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA_{sd}) o Estudio de Impacto Ambiental, según el caso.

Paso 3: Evaluación del instrumento ambiental

Una vez presentado el instrumento ambiental con todos los requisitos formales, lo que sigue es evaluar aspectos de fondo que se requiere para su aprobación, es preciso indicar que dentro de la evaluación se verifica también el cumplimiento de otras autorizaciones o permisos³¹; con el instrumento ambiental aprobado, el

³⁰ El artículo 36 del Decreto Supremo 019-2009-MINAM, prescribe que la autoridad competente debe clasificar los proyectos públicos o privados en la siguiente categoría:

Categoría I- Declaración de Impacto Ambiental (DIA): Estudio ambiental mediante el cual se evalúan los proyectos de inversión respecto de los cuales se prevé la generación de impactos ambientales negativos leves.

Categoría II- Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-_{sd}): Estudio ambiental mediante el cual se evalúan los proyectos de inversión respecto de los cuales se prevé la generación de impactos ambientales negativos moderados.

Categoría III- Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d): Estudio ambiental mediante el cual se evalúan los proyectos de inversión respecto de los cuales se prevé la generación de impactos ambientales negativos significativos.

³¹ **Permiso de uso de aguas de la autoridad local del agua (ALA)**; es un documento que faculta a utilizar el agua superficial (ríos, riachuelos, lagunas, lagos u otras fuentes de aguas) o subterráneas (manantiales), para consumo humano, actividades de exploración, explotación y/o beneficio.

Opinión favorable de SERNANP; el literal c) del artículo 116° del Decreto Supremo N° 038-2001-AG, establece que para el caso de tramitación de peticiones mineras ubicados en Áreas Naturales Protegidas y sus Zonas de Amortiguamiento, la concesión respectiva sólo puede otorgarse previo informe técnico favorable del INRENA (hoy SERVICIO NACIONAL DE AREAS NATURALES PROTEGIDAS POR EL ESTADO – SERNANP), para el caso de certificación ambiental, el SERNANP emitirá opinión técnica favorable para la continuación de la evaluación del instrumento ambiental propuesto.

Certificación de inexistencia de restos arqueológicos (CIRA); el certificado de inexistencia de restos arqueológicos-CIRA que expide el Ministerio de Cultura (Dirección Regional de Cultura en los gobiernos regionales), deja constancia que en el área donde se pretende realizar labores mineras, no existen vestigios arqueológicos. Es de vital importancia obtenerlos antes de iniciar cualquier movimiento o excavación de tierras para actividades de exploración y explotación. Una vez obtenido, no se requiere ser renovada pues tiene carácter indefinido.

Autorización de vertimientos de residuos sólidos industriales; con el fin de prevenir y controlar la contaminación del recurso hídrico durante el desarrollo de actividades mineras (exploración, explotación y beneficio), se exige a todo titular de actividad minera que le dé a las aguas residuales un tratamiento previo a su descarga. La razón es evitar que dichas

minero artesanal puede tramitar permisos, autorizaciones o pronunciamientos favorables relacionados con la ejecución de su proyecto minero.

Procedimiento administrativo 3: Plan de Cierre de Minas

La Ley de cierre de minas³² contempla que el plan de cierre de minas es un instrumento de gestión ambiental, conformado por acciones técnicas y legales. En este plan, se establecen medidas para rehabilitar el área perturbada por la actividad minera y alcanzar un ambiente saludable, adecuado para el desarrollo de la vida y la preservación paisajística de la zona de influencia directa del proyecto. Una vez aprobado el Instrumento Ambiental (DIA o EIAsd) el minero artesanal deberá obtener la aprobación de su plan de cierre de minas como paso previo a la aprobación del plan de minado y su respectiva autorización de inicio de actividad; los 2 pasos dentro de este procedimiento administrativo son:

Paso 1: Presentación del plan de cierre de minas

El proyecto del plan de cierre se presenta ante la DREM para ser evaluada por la Unidad Técnica de Asuntos Ambientales, el plazo para presentarlo es al año de haberse emitido la certificación ambiental. El titular (minero artesanal) presenta a la DREM dos (2) ejemplares impresos y dos (2) en medio magnético del Plan de Cierre de Minas elaborado por una entidad consultora registrada.

Paso 2: Evaluación del plan de cierre

La evaluación del plan de cierre de minas, está a cargo de la Unidad Técnica de Asuntos Ambientales y se rige por los pasos³³ establecidos en el Reglamento de la Ley de Cierre de Minas-Decreto Supremo 033-2005-EM; este reglamento indica que no podrán iniciar actividad minera aquellos titulares mineros que no cuentan con la aprobación del plan de cierre de minas.

Procedimiento administrativo 4: El Plan de Minado y la autorización de inicio de actividad

aguas residuales produzcan daños a la salud humana, a la flora o fauna de la zona; o que resulten no aptas para otros usos (riego para zonas agrícola).

³² Ley 28090.

³³ 1) Verificación de requisitos de admisibilidad. 2) Evaluación técnica inicial (plazo máximo 20 días hábiles de recibido el Plan de Cierre de Minas). 3) Participación ciudadana (publicación de anuncios y/o avisos radiales, entrega del expediente a autoridades regionales, acceso al expediente del plan de cierre de minas). 4) Opinión de otras autoridades. 5) Opinión de la Dirección General de Minería. 6) Observaciones. 7) Descargos de observaciones. 8) Opinión definitiva de autoridades involucradas. 9) Resolución de aprobación del plan de cierre de minas.

El plan de minado es el documento que contiene todas las actividades o acciones a realizar durante el periodo de un año, y comprende la identificación de los límites de las áreas de exploración; explotación; preparación; beneficio y otras actividades inherentes. En este procedimiento se precisa la metodología y parámetros de trabajo, equipos a ser utilizados, presupuestos y costos, personal, medidas de seguridad y salud ocupacional, posibles impactos en el entorno y medidas a tomar frente a posibles eventos adversos, así lo establece el artículo 7° del Decreto Supremo 055-2010-EM³⁴. El artículo 29° del D.S. 055-2010-EM señala que los titulares mineros no podrán desarrollar actividades mineras sin notificar previamente a la autoridad minera competente, adjuntando copia de los siguientes documentos:

- Para actividades de exploración: i) Instrumento ambiental aprobado; ii) Programa de trabajo y iii) Autorización de uso del terreno superficial.
- Para inicio, reinicio y cese de actividades de desarrollo, preparación, explotación y beneficio: i) Instrumento ambiental respectivo aprobado por la DGAAM o DREM; ii) Inicio de Operaciones Mineras (Plan de Minado y Autorización de funcionamiento de planta de beneficio, aprobados).
- Para actividades continuas de desarrollo, preparación, explotación y beneficio: i) Acta del Comité de Seguridad y Salud Ocupacional de cada U.E.A. o Concesión que aprueba el Plan de Minado Anual y el Programa Anual de Seguridad y Salud Ocupacional.

De lo mencionado, la aprobación del expediente del plan de minado, está supeditado a otras autorizaciones como el Título de concesión minera, el instrumento ambiental aprobado y vigente, el plan de cierre de minas, y el convenio por el uso del terreno superficial. Es de precisar que este procedimiento administrativo lleva intrínsecamente 3 pasos que el minero artesanal debe cumplir, incluyéndose la consulta previa.

Paso 1: Presentación del plan de minado

³⁴ Reglamento de la Ley de seguridad y salud ocupacional.

El titular de actividad minera presenta a la DREM dos (2) ejemplares impresos y dos (2) en medio magnético del Plan de minado; la presentación ante mesa de partes debe ser cumpliendo los requisitos formales que contempla el TUPA.

Paso 2: Evaluación del plan de minado

La evaluación del plan de minado lo realiza la Unidad Técnica de Minería, en la evaluación se verifica la metodología y los parámetros de trabajo, así como el permiso o autorización para utilizar los terrenos superficiales. La autorización o convenio por el uso del terreno superficial es un procedimiento privado entre el minero y el dueño del terreno superficial; su finalidad es que el titular del terreno superficial autorice el tránsito y el uso de su propiedad al minero artesanal, y se acredita a través de una compra venta o convenio³⁵ que prueba que el minero está autorizado para utilizar los terrenos donde se ubica la actividad minera. Es fundamental la autorización, pues de no tenerse no se podrá aprobar el plan de minado y consecuentemente la imposibilidad de realizar labores extractivas.

En el uso del terreno superficial, no hay participación de la DREM por no ser un procedimiento administrativo que incumba a la autoridad minera, por consiguiente, no hay pasos que seguir; sin embargo, en ocasiones cuando las negociaciones entre titular minero y dueño del área superficial no llegan a un acuerdo, pueden solicitar la participación de la DREM como mediador y/o facilitador. En estos casos, la DREM invita a las partes a una reunión de diálogo, las reuniones se dan hasta agotar todos los mecanismos posibles de entendimiento, y de no llegar a un acuerdo se comunica al titular minero y al dueño del terreno superficial sobre las normas que garantizan el derecho que otorga la concesión minera y los derechos de los dueños del terreno superficial.

Paso 3: Consulta a los Pueblos Indígenas

Dentro del procedimiento de aprobación del plan de minado, también se verifica la afectación de posibles derechos colectivos. La consulta a los pueblos originarios o pueblos indígenas, se realiza cuando la autoridad administrativa en este caso la DREM, pretenda otorgar el derecho a extraer los recursos minerales

³⁵ Contrato de uso de servidumbre o sesión de terrenos, este documento debe estar inscrito en registros públicos o como mínimo elevado a escritura pública para que surta efectos legales frente a la autoridad administrativa, este convenio generalmente tiene ciertos parámetros que se debe cumplir.

a un tercero favorecido por un procedimiento administrativo. Este procedimiento administrativo se desarrolla antes de emitirse la resolución administrativa que aprueba el plan de minado y autoriza el inicio de actividad, el Decreto Supremo 001-2012-MC³⁶ establece en su artículo 6° lo siguiente:

De acuerdo a lo establecido en el artículo 15 del Convenio 169 de la OIT y en el artículo 66° de la Constitución Política del Perú; y siendo los recursos naturales, incluyendo los recursos del subsuelo, Patrimonio de la Nación; es obligación del Estado Peruano consultar al o los pueblos indígenas que podrían ver afectados directamente sus derechos colectivos, determinando en qué grado, antes de aprobar la medida administrativa señalada en el artículo 3°, inciso i) del Reglamento que faculta el inicio de la actividad de exploración o explotación de dichos recursos naturales en los ámbitos geográficos donde se ubican el o los pueblos indígenas, conforme a las exigencias legales que correspondan en cada caso.

Al respecto, al considerarse los recursos naturales patrimonios del Estado y siendo el mismo el encargado de autorizar la extracción, resulta siendo el responsable de realizar la consulta previa. La Ley de consulta a los pueblos indígenas³⁷ determina que las entidades estatales promotoras de la medida legislativa o administrativa deben cumplir las etapas³⁸ establecidas para un correcto proceso de la consulta. Es la autoridad administrativa quien debe agotar todos los mecanismos existentes de acercamiento del Estado a la población que posiblemente sea afectado por la decisión de la propia entidad.

Procedimiento administrativo 5: Certificado de Operación Minera (COM)

Como último procedimiento administrativo para desarrollar la actividad minera se encuentra el Certificado de Operación Minera (COM). Este es el filtro que permite saber si el minero cuenta con todas las autorizaciones o permisos desarrollados anteriormente. En este procedimiento se aprueba la utilización de los principales insumos en las operaciones mineras tales como dinamita, ANFO, cartucho, mecha y otros similares. Una vez obtenido el COM previo cumplimiento de los

³⁶ Reglamento de la Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),

³⁷ Ley 29785

³⁸ Etapas del proceso de consulta: a) Identificación de la medida legislativa o administrativa que debe ser objeto de consulta; b) Identificación de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados; c) Publicidad de la medida legislativa o administrativa; d) Información sobre la medida legislativa o administrativa; e) Evaluación interna en las instituciones y organizaciones de los pueblos indígenas u originarios sobre la medida legislativa o administrativa que les afecten directamente; f) Proceso de diálogo entre representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas u originarios; g) Decisión.

requisitos³⁹, el minero (grande, mediano, pequeño o artesanal) recurre ante la SUCAMEC de la Policía Nacional del Perú (de cada jurisdicción regional) para tramitar su autorización de polvorín (lugar donde se almacena los insumos para ser utilizados), resguardo del polvorín y acreditar al profesional responsable de la utilización y maniobra de estos insumos. Los 2 pasos a seguir en este procedimiento son:

Paso 1: Presentación del COM

El titular de actividad minera presenta a la DREM un expediente con los requisitos formales establecidos en el TUPA para su evaluación y aprobación.

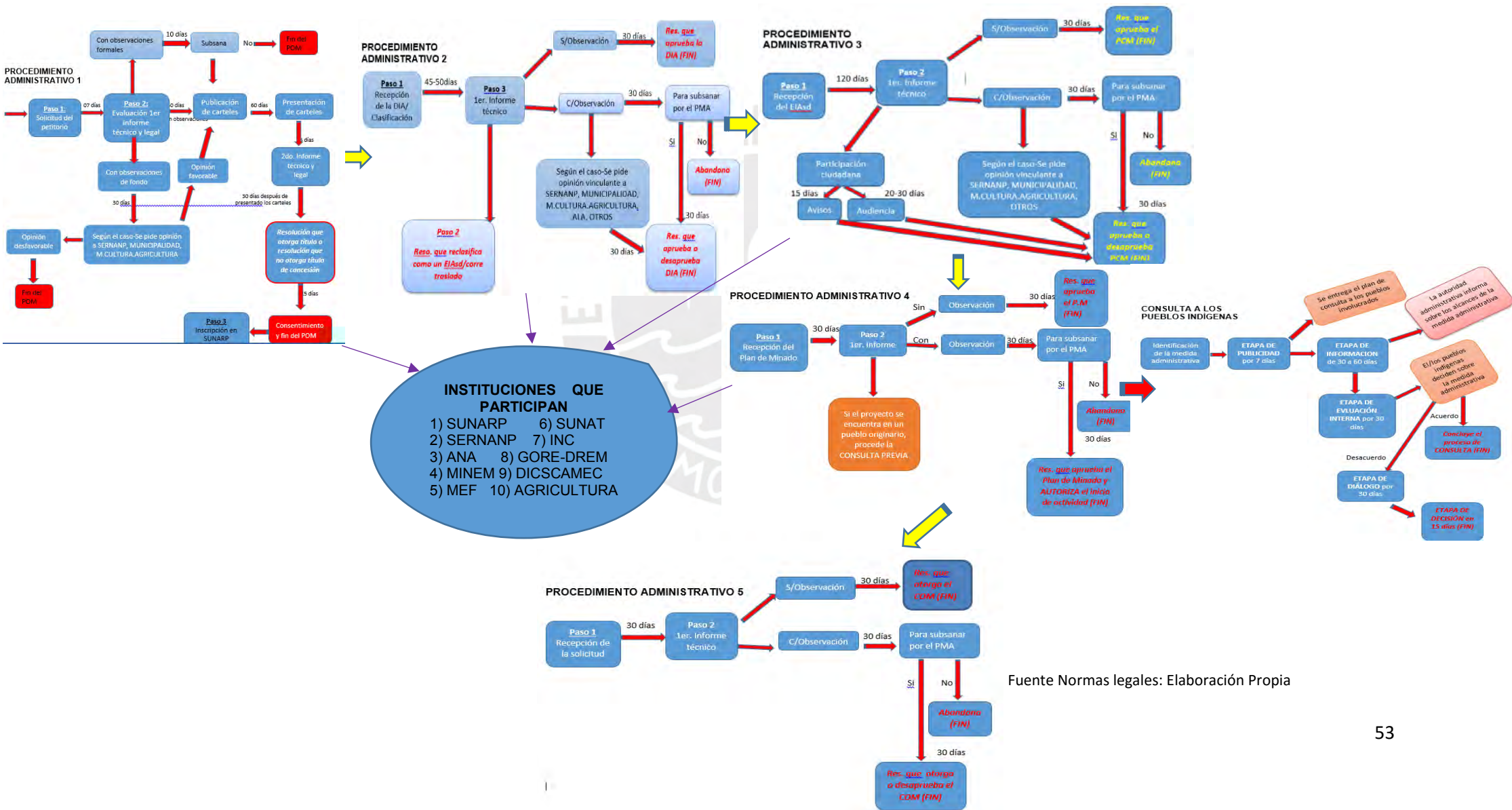
Paso 2: Evaluación del COM

La evaluación del COM lo realiza la Unidad Técnica de Minería, evaluación que lo realiza el mismo profesional que evaluó el plan de minado. Los informes técnicos solo se sustentan en el cumplimiento de los requisitos anteriormente señalados, el cálculo de insumos se realiza a través de la plataforma virtual del Ministerio de Energía y Minas. El COM y el plan de minado son procedimientos que se realizan anualmente y son presentados antes de fin de año si se pretende explotar o seguir explotando el año siguiente.

A continuación presento un diagrama de todos los procedimientos administrativos que el minero debe cumplir, aquí se verá que tan complicado son estos procedimientos.

³⁹ Los requisitos son: a) Certificado ambiental; b) Facturas de compra de explosivos y conexos; c) Constancia de pequeño productor minero o productor minero artesanal; d) Cuantificar los explosivos y accesorios de voladura, por tipos a emplearse en el periodo para el cual solicita, en función a las dimensiones de las labores mineras a construirse y a la explotación propiamente dicha; e) Presentar su declaración anual consolidada (DAC); f) Haber presentado mensualmente su producción, indicadores de desempeño y cuadros estadísticos de seguridad minera; g) Contar con autorización de funcionamiento de planta de beneficio, si también realiza actividades de beneficio.

Diagrama de los procedimientos administrativos en la formalización del minero artesanal



En el primer procedimiento se concluye que, una vez presentada un petitorio minero el trámite regular es de 5 meses para otorgar el título de concesión minera; sin embargo, en Curicaca donde hay zona agrícola y se encuentra en área natural protegida, el trámite demora entre 6 a 18 meses, dependiendo del interés del minero o la información de la institución que debe emitir opinión técnica vinculante. La opinión de las entidades se realiza antes de emitirse los carteles⁴⁰ pues si no hay opinión favorable de agricultura o SERNANP, el petitorio se cancela y termina el procedimiento. De haber opinión favorable se otorga los carteles para su publicación y una vez presentada los carteles se realiza un informe técnico y legal para emitirse el título de concesión minera, siempre que no haya oposición⁴¹, puesto que de haberlas, este procedimiento demora entre 18 meses a 24 meses.

Para el caso del procedimiento administrativo 2, la evaluación de los instrumentos ambientales no depende sólo de la autoridad minera, sino se requiere de la opinión previa vinculante de instituciones competentes⁴² cuando exista la necesidad de contar con su opinión respecto al proyecto de explotación. Otro tema vital es la participación ciudadana⁴³ a través de sus aportes y observaciones que puedan realizar al proyecto a ejecutarse; sin embargo, debo indicar que la participación ciudadana no es la consulta previa que es un procedimiento que compete a la autoridad administrativa y no es obligación del titular minero como si lo es la participación ciudadana.

⁴⁰ Hoja con las características del petitorio minero para ser publicados en los diarios de mayor circulación nacional y local, los petitorios solicitados en Junín se publican en el PERUANO y en el CORREO.

⁴¹ El artículo 144 del D.S. 014-92-EM menciona que la oposición es un procedimiento administrativo para impugnar la validez del petitorio de una concesión minera; la misma que podrá ser formulada por cualquier persona natural o jurídica, que se considere afectada en su derecho.

⁴² Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), Dirección Regional de Cultura (DRC), Autoridad Local del Agua (ALA), Municipalidad local y Dirección regional de Salud (DIRESA).

⁴³ La participación ciudadana es un proceso público, dinámico y flexible que, a través de la aplicación de variados mecanismos, tiene por finalidad: Poner a disposición de la población involucrada información oportuna y adecuada respecto de las actividades mineras proyectadas o en ejecución; Conocer y canalizar las opiniones, posiciones, puntos de vista, observaciones u aportes respecto de las actividades mineras; Y promover el diálogo y la construcción de consensos; de tal forma que los intereses de las poblaciones involucradas en el ámbito de un proyecto minero sean considerados en el diseño y ejecución de éste, así como para la toma de decisiones de la autoridad en los procedimientos administrativos a su cargo. (Chávez 2012)

En relación al procedimiento administrativo 3, el tiempo que demora en aprobarse un plan de cierre de minas en el mejor de los casos es de 6 meses y cuando se requiera opinión de otras instituciones el tiempo que demora en su evaluación es de 7 meses. Este tiempo se incrementa en función a las respuestas de las instituciones y a la aprobación de la ciudadanía, llegando en muchos casos a aprobarse en más de un año “para los que no tienen plata” (José Avellaneda, consultor minero).

En el procedimiento administrativo 4 se decide el inicio de la actividad minera y es requisito la consulta previa como procedimiento previo, las entidades promotoras se encuentran facultadas para dictarlas, debiendo adoptar todas las medidas que resulten necesarias para garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas y el derecho a la vida, integridad y pleno desarrollo⁴⁴.

El procedimiento 5 se refiere a la obtención del COM que es el más corto de todos los anteriores, esto se debe a que las observaciones solo se refieren al incumplimiento de las autorizaciones anteriores o a la incongruencia entre la cantidad de mineral a explotarse y la cantidad de insumos solicitados, que fácilmente son subsanados por los mineros.

En base a la explicación del gráfico anterior, concluyo que los procedimientos administrativos no favorecen a la formalización de la minería, por sus costos dispendiosos, pasos lentos y requisitos casi imposibles de cumplir. Esto ha llevado a los mineros artesanales que quieren ser formales a abandonar estos procedimientos; en algunos casos los mineros solo logran obtener un permiso y dejan los demás para cuando consigan más dinero y con ello puedan seguir su formalización.

Por otra parte, de las entrevistas hechas a los mineros de Curicaca, se determina que el procedimiento administrativo que más caro resulta es el

⁴⁴ Artículo 5 del Decreto Supremo 001-2012-MC.

instrumento ambiental, que tiene un costo entre \$.4000 y \$.10 000 dólares según el material a extraer, el método a utilizar, y porque todos los instrumentos ambientales deben tener monitoreo de agua, aire y tierra, debiendo ser hechas por una entidad certificada y registrada en el INDECOPI. Por lo mismo, no están acorde con las características de una labor minera artesanal, porque “son muy engorrosos, y esto confunde a los mineros” (Mercy Calderón, Ex servidora de la DREM). Un consultor minero y dueño de concesiones mineras refiere que estos procedimientos están hechas en gabinete “por eso las normas no se ajustan a realidad, pero con tal que se clasifica en metálicas y no metálicas ya sería buen paso, pero acá no hay distinción, nos están metiendo a todos en una misma bolsa metálico, no metálico gran y mediana minería” (Héctor López).

Respecto a los procedimientos administrativos en Junín desde dos años atrás no se aprueba ningún plan de minado “Ahora pagaré 1800 dólares, no tengo ningún estudio ambiental aprobado no es porque no quiero sino porque no hay plata” (Héctor López). El procedimiento que más demora, es la aprobación del plan de minado como consecuencia de no contar con autorización del terreno superficial. De los cinco servidores entrevistados, cuatro mencionaron que el procedimiento administrativo que obstaculiza la formalización es el convenio del terreno superficial. En caso de que la titularidad del terreno superficial la tiene una comunidad, la cosa es más complicada “[...] porqué la mayoría de las comunidades campesinas no cuentan con título de propiedad” (Mercy Calderón, ex servidora de la DREM).

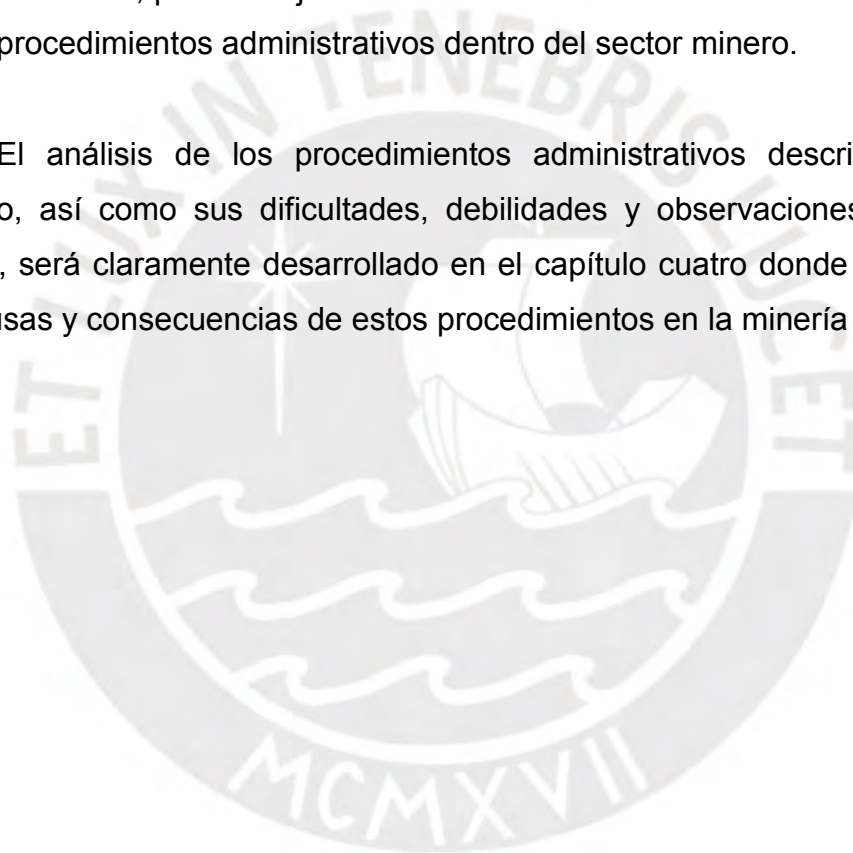
Por lo desarrollado, coincido con lo dicho por Hans Kelsen⁴⁵ cuando menciona que el derecho “no es norma y solo norma”, sino que las normas deben también estar acompañada de aspectos sociales, económicos, políticos y culturales. Considero que las normas no se deben emitir como resultado de un conflicto o decisión política apresurada, sino debe ser en función a un consenso de actores involucrados. De la misma manera, la naturaleza de la política pública

⁴⁵ Hans Kelsen. Teoría Pura del Derecho, Madrid; Año 1934, pg.33.

implica un consenso entre actores para el caso de la minería, los procedimientos legales deben ser por estratos y por tipo de mineral.

En este capítulo se ha descrito los procedimientos administrativos que se tramitan en la Dirección Regional de Energía y Minas de Junín, estos procedimientos están regulados por la normativa del sector minero ambiental; sin embargo, existen otros procedimientos administrativos que regulan la actividad minera, pero el objetivo de mi tesis es solo analizar las características de los procedimientos administrativos dentro del sector minero.

El análisis de los procedimientos administrativos descritos en este capítulo, así como sus dificultades, debilidades y observaciones hechas en campo, será claramente desarrollado en el capítulo cuatro donde se analizará las causas y consecuencias de estos procedimientos en la minería informal.



CAPITULO III

ACTORES EN LA FORMALIZACIÓN MINERA ARTESANAL

La identificación de los actores, las circunstancias que las rodean y su relevancia en el proceso de formalización, me permitirá identificar puntos débiles en las políticas del sector minero que deberán tener en cuenta quienes pretenden fortalecer las políticas de formalización minera.

Para delimitar los actores en este trabajo me apoyare en la clasificación hecha por Hernández en su tesis⁴⁶, para quien los actores formales son aquellos que amparados en la norma tienen participación directa en la formalización minera. Estos se clasifican en formales directos (su participación es determinante en los procedimientos y los resultados del proceso) y formales indirectos (su participación no es determinante, pero tienen participación en el resultado). Por otra parte, los actores informales son aquellos que no tienen participación legal en la formalización minera, pero su participación indirecta puede determinar el resultado de los procedimientos administrativos de formalización. Las relaciones entre los actores formales e informales son vitales para esta investigación, porque permitirá determinar la naturaleza (evaluación y aprobación) de los procedimientos administrativos descritos en el capítulo 2, e identificar los pasos débiles en el proceso de la formalización.

En este capítulo se tipifica a los actores que participan en la formalización minera en el distrito de Curicaca. Se determina las relaciones que existe entre estos actores para apreciar las perspectivas que hay alrededor de la formalización del minero artesanal, y finalmente se explica brevemente el proceso de formalización de la minería artesanal, para tal fin, me ayudaré de cuadros en cada tema del presente capítulo.

⁴⁶ "Estructura de las redes de corrupción en los procesos de selección de obras públicas en el sector Transportes y Comunicaciones entre los años 2005 y 2010".

3.1. Tipificación de los actores que participan en la formalización

“[Los principales actores que participan en la formalización son:] DREM, mineros, Comunidades, ALA, SERNANP, otros [instituciones públicas], ellos deben ayudar, por ejemplo la DREM debe tener ahí su oficina de formalización, ellos deben cobrar pero ya es seguro la aprobación” (Héctor López Dávila, consultor minero)

En la formalización minera se presentan diversos actores con responsabilidades distintas y con cierta especialización o conocimiento de un tema administrativo. Como se verá más adelante, no sólo la participación del Estado (sector energía y minas) y la voluntad del minero artesanal son suficientes para la formalización, sino resulta relevante la participación directa de un consultor, por ejemplo. Para deslindar sus características y su forma de participación de los actores, debemos determinar quiénes son los actores formales (directos e indirectos) y quiénes son considerados actores informales en la actividad de los mineros artesanales.

A. Los actores formales y sus intereses

Son actores formales aquellos que tienen una presencia directa en la formalización de la actividad minera, aquellos que sin su participación, un gobierno no podría cumplir con sus objetivos. Este tipo de actores, generalmente están imbuidos de responsabilidades según la normativa del sector minero ambiental. Estos actores tienen la función de incentivar, garantizar, proteger; iniciar, cumplir obligaciones; o coadyuvar al cumplimiento de ciertos parámetros y requisitos de los procedimientos administrativos. Desde mi perspectiva, dentro de este grupo tenemos sólo a tres actores que participan directamente en la formalización minera.

1) El Estado; representado por la DREM encargado de diseñar políticas públicas enfocadas al desarrollo de la actividad minera con énfasis en cumplir su rol de promotor de la minería artesanal.

2) El Minero artesanal; como titular de una concesión o como aquel que sin tener derecho minero realiza actividades mineras y que está obligado a cumplir el marco normativo.

3) Los consultores mineros; que son el nexo entre el minero artesanal y el Estado y son los encargados de cumplir con las exigencias normativas dentro de los procedimientos de formalización.

A.1. El Estado como actor directo

Al Estado debemos entenderlo como un conjunto de instituciones y de relaciones sociales, respaldadas por un sistema legal que controla a sus habitantes dentro de un territorio (O'Donnell 2008). De acuerdo con la Constitución Política del Perú de 1993, es deber del Estado garantizar el goce de los derechos humanos y buscar el bienestar general fundamentado en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrio de la nación (Artículo 44°). El sistema legal peruano brinda vital importancia a la actividad minera, nuestra carta magna establece que los recursos naturales renovables y no renovables (minerales y piedras) son patrimonios de la nación- teoría de la separación de los recursos naturales-. El Estado es soberano en su aprovechamiento y bajo esta potestad los recursos minerales son entregados a un tercero para su explotación bajo ciertas condiciones normativas (Artículo 66°). De igual forma, el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobada con Decreto Supremo 014-92-EM, establece que el Estado evalúa y preserva los recursos naturales, busca la inversión sobre estos recursos y es el encargado de normar la actividad minera a nivel nacional y la de fiscalizarlas (Artículo II).

El Estado desde el año 1992 tiene un rol protagónico en el desarrollo de la actividad minera artesanal⁴⁷. Pero recién a partir del año 2002⁴⁸ se tomó importancia sobre esta actividad por el crecimiento económico que iniciaba el

⁴⁷ Actividad de subsistencia que se caracteriza por la utilización intensiva de mano de obra que la convierte en una gran fuente de generación de empleo y de beneficios colaterales en las áreas de influencia de sus operaciones y que generalmente son las más apartadas y deprimidas del país. (Artículo 2 de la Ley 27651). Las labores de los mineros artesanales se enfoca en la extracción y recuperación de sustancias metálicas y no metálicas, también de materiales de construcción del suelo y sub suelo; generalmente están desarrolladas por personas naturales o conjunto de personas naturales.

⁴⁸ Año en que se aprueba la Ley de formalización y promoción de la pequeña minería y minería artesanal con el objetivo de introducir en la legislación minera un marco normativo adecuado que regulara las actividades mineras desarrolladas por pequeños mineros y mineros artesanales, propendiendo a la formalización, promoción y desarrollo de estas actividades. Este mismo año se aprobó el Reglamento de la ley con Decreto Supremo 013-2002-EM.

país. De la revisión bibliográfica y de las entrevistas hechas a los actores involucrados en el proceso de formalización minera artesanal, se determina que es función del Estado proteger y promover la pequeña minería y la minería artesanal (Artículo IV del Decreto Supremo 014-92-EM). Entonces, la participación del Estado en el tema minero es la de diseñar políticas públicas que busquen afianzar la formalización, promoción y fiscalización (Artículo 1° de la Ley 27651). El objetivo del Estado, a través de sus instituciones es facilitar el encuentro entre los actores y proveer los mecanismos necesarios para que los pequeños y mineros artesanales puedan formalizarse a través de normas (Glave y Kuramoto, 2007).

Pero cuál es la opinión de los actores sobre estas normas. En el cuadro siguiente muestro las principales respuestas de los entrevistados para esta tesis.

Cuadro 4
Opinión de los actores sobre las normas administrativas mineras

Funcionarios	¿Las normas actuales ayudan a formalizar a los mineros artesanales?
Mercy Calderón (Ex encargada de la Unidad Técnica de Asuntos Ambientales)	“No, porque las normas son generales para todos los mineros hay cosas que no podrían realizar [los mineros artesanales] ya que el capital es diferente entre artesanal y mediana y gran minería”
Adan Mayta (Encargado de evaluación de petitorios mineros)	“Solo ayudan en parte, pero hay vacíos y cambios de norma por presión de los mineros”
Consultores	¿Cuál es su opinión sobre las normas actuales?
Mario Salazar	“Están bien hechas pero no se puede cumplir porque hay vacíos legales, a los peruanos nos gusta buscar vacíos legales” y “piden demasiados requisitos imposibles de cumplir para el minero artesanal”
Héctor López	“No están de acuerdo a la realidad, no se ajustan a la realidad de los Departamentos” además no se cumplen “por los costos y porque se ha subordinado la aprobación al profesional incompetente”

Estas respuestas refieren que una normativa abundante no cumple con la función (proteger y promover la minería artesanal) del Estado, no permite agilizar la formalización; por el contrario, la desalienta y las confunde. Por lo mismo, las normas deben ser diferentes para la actividad minera metálica y no metálica y diseñar normas específicas para cada estrato de la minería. Así también, es importante que dichas normas se formulen con la participación de los mineros, con una nueva estrategia de consulta y no sólo de información.

Desde una concepción jurídica, el Estado es sujeto de derechos y obligaciones y es también una corporación jerárquica y ordenada de instituciones (Porrúa 2005); sin embargo Weber, Bobbio y O'Donnell mencionan que el Estado no sólo debe ser visto como una institución que hace uso de su fuerza, sino también por su obligación de prestación de servicio a la comunidad. La posición con la que desarrollo esta tesis es la planteada por O'Donnell, porque considero que también el Estado "es [...] un conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden" (O'Donnell 2007:81). Así, el Estado delimita responsabilidades entre sus instituciones para tener presencia en toda la población y coadyuvar a un buen desarrollo de la actividad minera. La Defensoría del Pueblo en su Informe 167 de diciembre de 2014, determina que la participación en el proceso de formalización minera es de 30 instituciones de alcance nacional más la DREM, comparten 135 obligaciones.

Cuadro 5
Instituciones que participan en la formalización minera

1. MINEM	11. MINTRA	21. PNP
2. MINJUS	12. VIVIENDA	22. MINDEF
3. ANA	13. OEFA	23. MEF
4. MINCU	14. OSINERGMIN	24. SBS
5. SUNARP	15. SUNAT	25. PCM
6. ACTIVOS MINEROS S.A.C.	16. MTC	26. CONABI
7. MINAM	17. SUTRAN	27. MIMP
8. SERNANP	18. SUCAMEC	28. MP
9. MINAGRI	19. MININTER	29. PJ
10. OSINFOR	20. DICAPI	30. CONTRALORÍA

Fuente: Informe 167. Defensoría del Pueblo

El cuadro 5 se enfoca al proceso de formalización iniciado el año 2012⁴⁹, pero me sirve para indicar que estas instituciones siempre han formado parte de la formalización minera. Lo que presento en el cuadro anterior, es un ensayo de un análisis general del Estado que tiene sus limitaciones, el análisis de las funciones de estas instituciones no es el objetivo de esta tesis, pero lo menciono para tener una idea grafica del proceso que deben de hacer los mineros artesanales para fomalizarse. Las instituciones presentadas por la Defensoría del Pueblo, tienen funciones específicas para garantizar la formalización minera, pero parece que

⁴⁹ "a partir de marzo del 2012 el Gobierno dio impulso a un nuevo proceso de formalización de la minería informal que, en comparación con el proceso previo de formalización iniciado en el 2002, se caracterizaba por establecer de manera expresa pasos específicos" (SPDA, 1014:141).

éstas no están llegando a los receptores (mineros artesanales), pues los mineros artesanales refieren que no hay presencia de estas instituciones en la comunidad de Curicaca, es así que sobre la formalización “solo a veces las ofrece la DREM pero las demás nunca, pero necesitamos” (Virgen del Rosario, minero).

Entonces ¿Cuál es el interés del Estado? Sus gobernantes “tienen interés mediático, por ejemplo en el caso de la minería a gran escala Ollanta Humala sale a decir que debemos garantizar la inversión extranjera para el desarrollo del país, pero cuando habla de la minería artesanal señala que perjudican al crecimiento del país por tanto debemos hacer cumplir las normas, hay una discriminación del Estado” (Mario Salazar, consultor). Una ex servidora menciona que el interés del Estado sobre los mineros artesanales es “desaparecerlos para realizar proyectos más grandes en zonas de interés de empresas internacionales” (Mercy Calderón). Lo que dice Mercy es por las normas sacadas en el gobierno de Ollanta Humala, pero lo real es que estas normas perjudican a la minería artesanal.

Las instituciones que forman parte de la formalización minera casi nunca han llegado a Curicaca, a excepción de la DREM que sólo llega cuando hay denuncias o cuando realiza talleres o audiencias en la aprobación de un instrumento ambiental. Ninguna de las instituciones mencionadas por la Defensoría del Pueblo ha llegado a sensibilizar el tema minero. Otra cosa importante de analizar es que los procedimientos internos de las instituciones no se interrelacionan en beneficio de la formalización; “En la práctica no están concatenados, te piden autorización de agua cuando no vas utilizar, en caso de Curicaca todos sacan piedras con barreta y combo y no se utiliza agua pero igual te piden esa autorización” (Mario Salazar, Consultor minero).

El rol del Estado no puede ser visto de manera aislada a la población, ni sectorizada por conveniencia política; por el contrario, su relación con la sociedad debe ser armoniosa, y si esa relación directa se quiebra o no existe, simplemente no hay Estado solo poder; por ende, al Estado debemos verlo como

una instancia política que se articula a un sistema de dominación social y sólo es visible a través de un conjunto interdependiente de instituciones (Oslak 2007).

A.2. El minero artesanal como actor directo

La concesión minera obliga a su trabajo, obligación que consiste en inversión para la producción de sustancias minerales y para poder explotar se debe contar con todos los permisos y autorizaciones. El Decreto Supremo 055-2010-EM determina que los titulares mineros deberán cumplir con las obligaciones establecidas en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería y su reglamento y no podrán desarrollar actividades mineras sin notificar previamente a la autoridad competente sobre los permisos y autorizaciones con las que cuenta.

Según la normativa actual, los mineros están en la obligación de obtener todos los permisos y autorizaciones al costo que sea. Al respecto, el análisis de los procedimientos administrativos que he realizado me llevan a concluir que el Estado fundamentalmente busca promover la inversión de las grandes empresas por ser los que más ingresos le generan. Los mineros artesanales son percibidos como un obstáculo para los intereses de las grandes compañías mineras; tal vez, esta sea la razón para que hoy en día exista la interdicción minera⁵⁰, claro está que los únicos que serán interdictados son los mineros artesanales porque es muy difícil que logren formalizarse, no por su negligencia, sino por las características de los procedimientos, los costos elevados y por una desconfianza en los servidores públicos.

Los mineros entrevistados para esta tesis, a la pregunta ¿Le gustaría ser formal? Respondieron que sí, las respuestas más relevantes son: “Si, para tener

⁵⁰ Las acciones de interdicción son los procedimientos a cargo del Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú y la Dirección General de Capitanía y Guardacostas -DICAPI, bajo el ámbito de sus competencias, para realizar: Decomiso de los bienes, maquinaria, equipos e insumos prohibidos, así como los utilizados para el desarrollo de actividades mineras ilegales; destrucción o demolición de bienes, maquinaria o equipos. Dichas acciones de interdicción se realizan sin perjuicio de las acciones administrativas, civiles o penales a que hubiere lugar y que están destinadas a preservar el cuidado de bienes jurídicos protegidos por el Estado y afectados por el desarrollo de actividades ilegales.

documentos en regla y comprar material explosivos sin problemas pues todos tenemos derecho a trabajar pedimos autorización razonable” (Señor de Muruhuay 9813). “Si, porque nos dejarían trabajar, pues la policía nacional nos pide propina. La formalización está bien porque nos permite trabajar con tranquilidad” (Yurac Rumi). “Si, porque hay más negocio, lo haces con buena intención y te permite presentarte a licitaciones con las empresas. La formalización es saludable para ordenarse y caminar en la vía legal y no contaminar” (Virgen del Rosario).

Sobre el interés de los mineros de querer ser formal, los tres consultores y sólo tres funcionarios entrevistados estuvieron de acuerdo que los mineros artesanales de Curicaca tienen la voluntad de formalizarse “Pero con menor costo, porque la no metálica su costo está por debajo de los metálicos, por tanto no podemos exigir que se mida a todos por igual entre los mineros que explotan oro y a los que solo sacan piedra o escallas” (Mario Salazar, consultor minero). Los mineros artesanales tienen la voluntad de formalizarse “porque pueden trabajar tranquilos y obtener ventajas” (Emilio Melgar, Servidor público).

Un aspecto relevante encontrado en el trabajo de campo, se refiere a que la mayoría de los dueños de las canteras se encuentran en Lima y Huancayo y que sus trabajadores entregan el material en Lima percibiendo entre S/.4 y S/.6 soles por tonelada de mineral enviado. Este es el caso de Julio Ramos a quien lo entrevisté en la concesión “Nicolás 1” quien me dijo que su nuera vive en Huancayo, al tener esta información me entrevisté con la titular en Huancayo previo una cita telefónica. Otro caso similar es la del Señor Tacuri a quien encontré en el paraje “villa la planta”, aquí presento un extracto de la conversación:

Trabaja para el señor Alejandro Ramos y que éste se encuentra en Lima, la forma de pago es S/ 5 soles/Tn. De piedra enviada, menciona que a los 15 días saca un carro de treinta toneladas y que cuándo tiene listo la carga llama al señor Ramos para indicarle que le está enviando un carro. Dice “el pago recién me llega después de un mes y medio”. Refiere que el alcalde de Curicaca nunca ha hecho nada por los mineros artesanales. Cuenta que el lugar “VILLA LA

PLANTA” recién el año 2003 se ha formado, a este lugar llegaron las familias para trabajar como obreros en las canteras de la empresa CUT OFF. Dice que en esta zona solo vive la familia Ramos que tienen apoyo del alcalde porque en las últimas elecciones, esta villa apoyó al alcalde y por eso les han hecho su loza deportiva y trabajan sin problemas sus canteras. Relata que la comunidad está descontento con esta familia porque no participan en nada, últimamente les obligaron a que asuman algún cargo directivo pero ellos no aceptan.

De esta entrevista se entiende que la familia Ramos formó el barrio “villa la planta⁵¹”, el desplazamiento de esta familia a Curicaca modificó el ámbito de la zona urbana del distrito, porque se asentaron en un lugar de propiedad comunal sin autorización.

A.3. Los consultores como actor indirecto

Un actor fundamental en la formalización de la actividad minera es sin duda un consultor minero⁵² que debe tener conocimientos especiales en temas de minería y medio ambiente. La participación de un consultor es determinante en la elaboración y aprobación de los instrumentos ambientales⁵³ y el plan de minado, porque estos procedimientos requieren de una preparación rigurosa tanto en campo como en gabinete que el propio minero artesanal no lo haría.

El Decreto Supremo 013-2002-EM dispone que los profesionales para realizar los instrumentos de gestión ambiental (IGA) en la pequeña minería y minería artesanal, son los que se encuentran habilitados por el colegio profesional correspondiente y además deberán contar con capacitación en aspectos ambientales (Artículo 54). En la actualidad, con la dación de normas especiales para el proceso de formalización (se verá en el tema 3.3) el rol de los consultores está bien definido.

⁵¹ Villa la planta es un barrio nuevo al lado de la carretera central, a unos tres minutos del Centro poblado San Francisco, la mayor parte de sus construcciones de vivienda son nuevas y cuentan con loza deportiva nueva.

⁵² Son consultores, las personas naturales o jurídicas debidamente inscritas en el registro de consultores regionales autorizadas para elaborar IGAC o estudios ambientales establecidos (Artículo 3). El IGAC [instrumento ambiental] debe estar suscrito por un profesional como mínimo quien debe estar inscrito en el registro de consultores regionales autorizados para elaborar IGAC o estudios ambientales (artículo 9)

⁵³ Son instrumentos ambientales la Declaración de Impacto ambiental (DIA), Estudio de Impacto Ambiental Semi detallado (EIASd), Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA), el Plan de Manejo Ambiental (PAMA) y el Plan de Cierre de Minas.

Con respecto a los intereses de estos actores, los mineros artesanales y servidores públicos entrevistados no tienen mucha confianza en ellos por que consideran que los consultores en Junín no están preparados o que sólo les importa el dinero más no la formalización.

“Los consultores no hacen buenos estudios, les falta prepararse y profesionalismo, sus estudios son copiados” (Adan Mayta, servidor público)

“Solo buscan el dinero, no lo hacen por el beneficio del pequeño minero, te cobran S/8,000 y no cumplen con su trabajo” (Virgen del Rosario, minero artesanal).

“Un consultor nos abandonó, nos pidió 7,000 mil soles y le damos pero ahora nos dejó, solo piden más dinero no tienen interés en la formalización. El que nos pidió 7,000 mil soles su estudio tenía 51 observaciones” (La fortaleza 97).

Los consultores entrevistados son profesionales que se dedican de manera esporádica a la consultoría porque son docentes de una Universidad de Huancayo. Otro de los factores para que su trabajo sea observado en muchas oportunidades (generalmente más de tres observaciones con más de 30 inconsistencias) es el poco interés en la formalización de la minería, desconocimiento del tema y por el descontento en su remuneración. Un consultor me mencionó que no es rentable hacer consultorías para el sector minero artesanal, porque estos no cuentan con la economía suficiente para cumplir con todos los gastos. Esto sería causa de que sus trabajos sólo se hacen en gabinete con la metodología del “copia y pega”.

En base a mi análisis de las entrevistas, considero que los consultores no conocen la normativa del sector y que esto los lleva muchas veces a cumplir sólo con presentar un estudio por cumplimiento sin tener en cuenta sobre las consecuencias que ésta pueda acarrear. Según la norma, los profesionales que elaboran instrumento ambiental, son responsables en forma solidaria con el titular, por los daños derivados por las deficiencias o falsa información. Por tanto, la atención que brindan los consultores debe estar enfocadas a un buen trabajo de campo y en gabinete, que sí lo hacen las consultoras especializadas. Pero contratar a una consultora resulta oneroso para un minero artesanal, por tiempo

y por la distancia entre Lima y Curicaca, es por eso que sólo contratan profesionales locales.

En el siguiente cuadro presento la participación y relación de estos tres actores dentro de la formalización minera artesanal.

Cuadro 6
Relación de los actores directos en la formalización minera

Actor	Participación	Relación
Estado	*Encargado de legislar para promover la minería y fiscalizarla	*Las normas que se emiten son cumplidas por el minero con participación de sus consultores *Encargado de recabar las contribuciones del minero *Sanciona al minero y al consultor por el incumplimiento de sus normas
Minero	*Busca formalizarse cumpliendo las normas del Estado.	*Contribuye con sus impuestos al Estado *Busca asesoramiento de un consultor para cumplir con las normas
Consultor	*Cumple con los requisitos que exige el Estado en un procedimiento administrativo	*Debe estar registrado en una institución pública para poder ser consultor *Tiene responsabilidades legales por su trabajo, coordinación directa con el minero y los profesionales evaluadores

Fuente: Normas legales; Elaboración propia

La participación de los tres actores formales en la formalización es vital, pues dependerá de ellos que el Estado logre la formalización al 100% de la actividad minera artesanal; sin embargo, los actores formales descritos no son los únicos que participan en la formalización minera, ya que durante la investigación de esta tesis se pudo conocer la participación de actores informales con interés particulares que influyen en el avance y aprobación de un permiso o autorización.

B. Actores Informales y sus intereses en el proceso de formalización

La existencia de un grupo externo en la formalización resulta relevante, ya que estos actores informales tienen algún interés o en casos particulares tienen mucha incidencia en los resultados finales de un procedimiento administrativo. Este grupo de actores participan de manera indirecta (generalmente con la participación de un actor formal indirecto-consultor) en la aprobación de una autorización o permiso. La intervención de estos actores no está reconocida formalmente como parte del proceso de formalización, su actuación se sustenta solo en interés propio. Su participación se apoya generalmente en amistades

políticas, poder económico, o simplemente se basa en una posición adecuada que influye en el resultado de un permiso o autorización.

Dentro de este grupo de actores informales, encontramos a los empresarios mineros, políticos, autoridades sectoriales, personal administrativo y los propios profesionales encargados de evaluar y aprobar un procedimiento administrativo. Sobre estos actores, Hernández (2014) menciona que “Tienen como principal motivación la obtención de un resultado determinado a favor de un tercero, para lo cual hacen uso del poder político, económico, o de su posición privilegiada para influenciar el resultado del proceso a cambio de una retribución” (Hernández 2014:40). Pero ¿Cómo es su participación? En el trámite de concesión minera; este procedimiento demora un promedio de 4 meses cuando el área petitionada se encuentra libre, y cuando existe superposición a zonas agrícolas, restos arqueológicos, áreas protegidas demora un promedio de 2 años⁵⁴. Cuando el minero ha coordinado con las más altas autoridades políticas, las cosas cambian y se puede otorgar título de concesión minera en solo 4 meses. Esta rapidez del procedimiento me lleva a indicar que existen actos oscuros dentro de la administración que bien pueden ser calificados como actos corruptos.

Otro momento de participación de estos actores se da en la evaluación y aprobación de los instrumentos ambientales, planes de minado, inspección y fiscalización. En esta parte de la formalización se ve la mayor presencia de estos actores informales. Sobre el particular, a la pregunta ¿sabe si algún profesional o personal de las instituciones asesoran a los mineros artesanales? Héctor López (consultor minero) me comenta “desconozco actualmente porque ahora ya tienen cuidado, pero me enterado que los profesionales hacen el IGA y solo lo hacen firmar a otro”. De lo dicho por el ingeniero Héctor López, los profesionales que evalúan los instrumentos ambientales y planes de minado, son

⁵⁴ En estos casos, la demora es porque se tienen que esperar pronunciamiento favorable de las instituciones involucradas, para la cual se cursa oficios reiterativos. A todo este trámite, cuando se cancela un petitorio minero por tener opinión desfavorable de la entidad competente, los mineros presentan su recurso administrativo de revisión que lo resuelve el Consejo de Minería y que demora un año a dos años en resolver.

encargados de realizar fiscalizaciones a las canteras, y son estos profesionales que elaboran instrumentos ambientales (aprovechan las fiscalizaciones e inspecciones para conocer la cantera) que sólo lo hacen firmar por sus amigos (terceros) para disimular; como se puede ver, el evaluador también es el consultor minero, “juez y parte”; en este caso, el actor informal se presenta por interés económico y su condición privilegiada.

Cuadro 7
Interés de los actores informales en la formalización minera

Los empresarios mineros	Políticos y autoridades sectoriales	Personal administrativo
“no les conviene porque cuando no se formalizan [los mineros artesanales] ellos se hacen dueño de las concesiones” (Adan Mayta, servidor público)	“las autoridades locales desconocen del tema” (Emilio Melgar, servidor público)	“los profesionales de la UTAA, el vigilante también capta a los usuarios en el pasadizo y la secretaria direcciona los estudios” (Emilio Melgar, servidor público)
“no les interesa nada, más bien buscan que desaparezca la minería artesanal para quedarse con las canteras” (Virgen del Rosario, minero)	“no ayudan, solo ven su lado político y nada con los mineros” (Señor de Muruhuay 9813, minero)	“algunos piden propina, no hay confianza porque no son buenos” (Teofines Rivas, minero)
“no tienen mayor interés, pero esto depende de la coyuntura, por ejemplo cuando el mineral cuesta y estos tienen pedidos dejan trabajar a los mineros artesanales dentro de su concesión pero los artesanales les deben vender a un costo bajo, así de esa manera logran cumplir con sus pedidos. Pero cuando la piedra está baja lo saca de su denuncia y los denuncian a la fiscalía por minería ilegal. Así no es pues” (Mario Salazar, consultor)	“su participación es de oposición, porque la actividad no colma sus expectativas económicas” (José Avellaneda, consultor)	“si, los profesionales y la secretaria busca el contacto, cobran 2000 soles para aprobar un DIA y un plan de cierre”

Elaboración propia en base a las fichas de entrevista

Del cuadro 7, se concluye que la formalización por el camino legal no brinda los resultados esperados, y por lo mismo, los mineros artesanales buscan ayuda de terceros para que su formalización sea atendida de manera rápida. En el caso de los empresarios formalizados, su injerencia es para no formalizar a los mineros artesanales por considerarlos competencia directa en la venta de productos (talco, sílice, mármol), a mayor demanda de mineral sus ingresos se ven reducidos. En Curicaca “MCSA, SCSA tienen el control de todo el mercado” (Héctor López Consultor).

En el caso del personal administrativo, su participación es intermediar entre el profesional evaluador y el minero, previo pago. En lo que respecta a las autoridades sectoriales y políticas, su participación es más de coacción hacia los evaluadores a través del director; su injerencia se debe más a favores políticos y en otros casos por ayuda económica a la institución para un evento en beneficio del partido político en gestión.

Sobre la participación de las autoridades políticas, la entrevista hecha al alcalde de Curicaca en su despacho, me demuestra que las autoridades locales poco conocen de la importancia de la formalización, me demuestra también que sus planes de gobierno no están enfocados a este sector. Los mineros artesanales no son parte del presupuesto participativo como un sector productivo, el alcalde del distrito me mencionó:

Para mí es muy importante, porque muchas empresas mineras deben ponerse a derecho pues aquí en Curicaca años tras años, había incluso muertes de muchos ciudadanos y morían como perros sin derechos ni siquiera salud ni funeral y los que se llevan la plata son los contratistas” y cuál es la competencia de la municipalidad “en la formalización no somos autónomos ahí está el MINEM, ellos lo asumen la formalización al 100% [gobierno nacional y GORE]; pero en el tema municipal esta cuidar el medio ambiente, cuidar la salud, integridad física moral de la población si estamos en esa responsabilidad (Manolo Casas)

De lo mencionado por el alcalde, se ve claramente que no existe un plan dentro del municipio para contrarrestar la informalidad, se ve un divorcio entre municipalidad e instituciones competentes al no tener una coordinación sobre el tema. Pero ¿Cómo podría intervenir la municipalidad sino tiene competencia? La respuesta está en la Ley Orgánica de Municipalidades, según esta ley las municipalidades son competentes en preservar la salud, el medio ambiente. ¿Qué debe hacer? El gobierno local debe diseñar políticas y programas enfocados a la protección del medio ambiente teniendo en cuenta que su distrito es eminentemente minero; esto ayudará a la formalización del minero, teniendo en cuenta que uno de los factores para no formalizarse es el alto costo que demanda este procedimiento. El beneficio para el distrito se verá, primero, en la

disminución de la contaminación al ambiente, segundo, permitirá que los pobladores-trabajadores se encuentren formalizados en sus contratos y fiscalizados por la entidad de trabajo, y tercero, el distrito se verá favorecido por el incremento de las regalías y canon minero.

Siguiendo el tema de autoridades políticas, en la entrevista con el primer regidor de la municipalidad me mencionó: “Nosotros como municipio no podemos hacerle nada a esos señores [mineros artesanales informales], en cambio la comunidad si tiene todo el poder de impedir decir que este es así o no” (Justo Rosales). Los directivos de la Comunidad tampoco perciben a la actividad minera artesanal como un sector que requiere atención por la contaminación. Un directivo de la Comunidad entrevistado para esta tesis me dijo:

El alcalde no nos ayuda en nada con la minería artesanal informal, más bien ellos nos piden para panetones, fierros, cementos y otras cosas. La anterior gestión me dijo que por periodo existe \$ 51,500 dólares. El que más aporta es COMACSA con \$ 8000 al año y los mineros artesanales nos dan 2000 por año, estos ingresos se invierte en mobiliarios, chompas y útiles para los colegios [...] no hay sobrante, la gestión pasada compró un carro JAC de 3 toneladas, ahora pienso comprar retroexcavadora y un cargador frontal (Mode).

El interés de la comunidad no es precisamente apoyar a sus comuneros (la mayor parte de los mineros artesanales que extraen la piedra) para lograr formalizarlos, su interés es sólo recabar ingresos a toda costa por el uso del terreno superficial de la comunidad y comprar maquinarias para que alquilen a los mineros formales (pequeñas empresas asentadas en la comunidad). Los directivos favorecen al que da mayor cantidad de dinero, o al que tiene amistad con los directivos. Se ha visto que a la empresa SIERRA CENTRAL la comunidad no les firmó el convenio argumentando que contamina el medio ambiente, pero a la empresa COMACSA si le dieron el convenio a pesar que realizan la misma actividad extractiva. Como dije al momento de identificar a los actores, los actores informales sirven para favorecer a un tercero. La municipalidad (otorgando licencias de funcionamiento) y la comunidad favorecen a una empresa que no quiere que la competencia tenga las mismas facilidades.

La autorización que tienen las empresas mineras formales⁵⁵ encontradas en Curicaca “deben operar en el marco de la responsabilidad social corporativa” (Glave y Kuramoto 2007:168); sin embargo, son estas empresas formales los que paralizan la circulación vehicular por el uso de grandes cantidades de explosivos, y no como los artesanales que trabajan solo con equipos básicos. En una visita que realicé al lugar, observé algunas detonaciones de dinamitas a las 12 del mediodía, esto interrumpió el tránsito en la Carretera Central, tal como se aprecia en las siguientes vistas.



Momentos en el que se interrumpe el tránsito hacia Lima.

Todos los días se escucha de 3 a 5 disparos, los vehículos quedan varados por un espacio de 15 minutos a media hora; estas detonaciones se producen en las concesiones formales que se encuentran al margen de la carretera central. Las canteras de los mineros artesanales se encuentran a 10 o más minutos de la carretera, sólo la cantera romacha y la fortaleza 97 se encuentran al margen de la carretera, pero la extracción es con barretas y picos, por tanto no hay paralización vehicular.

Es preciso mencionar que la actividad minera en Curicaca es una actividad económica histórica en el distrito, por tanto no se ha encontrado hechos como Madre de Dios o Puno donde la minería informal metálica trajo otros tipos de actores y actividades como trata de personas, tráfico de tierras o mafias.

⁵⁵ COMACSA, SICSA, SIERRA CENTRAL, MICSA, TRAVERTINOS LEYVA, MINERA LUREN y otros.

Finalmente, la presencia de actores informales con intereses personales, genera desconfianza entre los actores formales y se suma al complicado procedimiento administrativo. Esta situación está conllevando que aún no se logre formalizar a los mineros artesanales de Curicaca.

3.2. Relaciones existentes entre los actores en el proceso de formalización

*“Deben reconocerse los esfuerzos y la decisión política desplegados por el Estado peruano para enfrentar esta problemática (...); pero, a su vez, se requiere fortalecer la coordinación interinstitucional, el cumplimiento de las obligaciones legales establecidas y una dotación presupuestaria adecuada a los objetivos propuestos”
(Informe N° 001-2013-DP/AMASPPI.MA.2013:08)*

Las relaciones entre los actores que participan en la formalización minera artesanal se dan de diferentes maneras. Esto se entiende de las diferentes entrevistas hechas a los servidores públicos, ex servidores públicos, autoridades sectoriales, mineros y los propios consultores. Al respecto, existen dos mecanismos de participación: a nivel interno (dentro de la institución) y a nivel externo (participación de las instituciones y su forma de coordinación).

Para efectos del presente trabajo, y con el objetivo de demostrar claramente la participación de los diversos actores, se hizo una revisión de las etapas de la formalización minera, y se ubicó dentro de cada una de ellas a los actores formales e informales que participan en la evaluación y aprobación de los procedimientos administrativos para obtener un permiso o autorización. La descripción de la relación existente entre los actores, nos permitirá incluso observar de cerca algún grado de corrupción⁵⁶ existente en estas etapas. Para esto fue de vital ayuda los contenidos trabajados en el capítulo 2.

⁵⁶ Entendida como aquel acto en el que se produce un “abuso de la función pública para beneficios de privados [o particulares]” (Morales, 2009: 209), también es entendida como “una práctica social que se basa en códigos morales disyuntivos y sistemas informales de interacción, tanto o más poderosos que los formales”, y al ser “influenciadas por el contexto sociocultural, los esfuerzos para su reducción deben ser social y culturalmente adecuados” (Huber, 2008, citado por Hernandez, 2012: 12).

Cuadro 8
Relaciones entre actores en las diferentes etapas de la formalización minera

Procedimientos Administrativos	Actores formales	Actores informales
Concesión Minera	<ul style="list-style-type: none"> *Director Regional de Energía y Minas *Unidad Técnica de Minería (Oficina de Concesiones mineras) *Oficina de Asesoría Jurídica * Minero artesanal *Dirección Regional de Agricultura *Servicio Nacional de Áreas naturales Protegidas por el Estado *Municipalidades provinciales (gerencia de desarrollo urbano) *Dirección descentralizada de cultura *SUNARP 	<ul style="list-style-type: none"> *Personal de vigilancia (capta a los usuarios en la puerta para ayudarlos) *Secretaria (comunica a los usuarios sobre el trámite de su petitorio) *Autoridades políticas como consejeros, gerentes, regidores y alcaldes (coordinan con el director para acelerar un petitorio en favor de un tercero) *autoridades sectoriales como alcaldes, regidores, presidentes comunales (presentan oposiciones por propia voluntad o por instigación de terceros que serán beneficiados con una decisión administrativa)
Certificación Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> *Director Regional de Energía y Minas *Unidades Técnica de Asuntos Ambientales * Minero artesanal *Consultor Minero *Dirección Regional de Agricultura *Servicio Nacional de Áreas naturales Protegidas por el Estado *Municipalidades provinciales (gerencia del medio ambiente) *Dirección descentralizada de cultura *Dirección regional de Salud 	<ul style="list-style-type: none"> *Personal de vigilancia (capta a los usuarios en la puerta para ayudarlos) *Secretaria (comunica a los usuarios sobre el avance de su expediente) *Profesionales (cobran para agilizar el procedimiento) *Autoridades políticas (coordinan con el director para acelerar su petitorio) *autoridades sectoriales (presentan oposiciones) *Empresarios mineros intervienen para desaprobar los estudios ambientales de los mineros artesanales
Plan de Cierre de Minas	<ul style="list-style-type: none"> *Director Regional de Energía y Minas *Unidades Técnica de Asuntos Ambientales * Minero artesanal *Consultor minero *Dirección Regional de Agricultura *Servicio Nacional de Áreas naturales Protegidas por el Estado *Municipalidades provinciales (gerencia del medio ambiente) * Dirección descentralizada de cultura *Dirección Regional de Salud 	<ul style="list-style-type: none"> *Secretaria (Hace el seguimiento de los expedientes para luego comunicar a los usuarios sobre el avance de su expediente) *Profesionales (algunos cobran para agilizar el procedimiento) *Autoridades políticas-Consejeros, directores regionales, gerentes (coordinan con el director para acelerar un petitorio) *autoridades comunales-presidente-teniente gobernador y alcaldes (presentan oposiciones) *Empresarios mineros intervienen para desaprobar los estudios ambientales de los mineros artesanales
El Plan de Minado y la autorización de inicio de actividad-Incluye Autorización para el Uso del Terreno Superficial y Consulta a los Pueblos Indígenas	<ul style="list-style-type: none"> *Director Regional de Energía y Minas *Unidad Técnica de Minería * Minero artesanal *Consultor minero *Dirección Regional de Agricultura *Servicio Nacional de Áreas naturales Protegidas por el Estado *Municipalidades provinciales (gerencia del medio ambiente) *Dirección descentralizada de cultura * Defensoría del Pueblo 	<ul style="list-style-type: none"> *Autoridades políticas-alcaldes, regidores (buscan ingresos para la municipalidad) *Dirigentes Comunales-presidente (buscan beneficio económico y actúan por interés político) *Abogados/Asesores (son los encargados de negociar con las autoridades, generalmente con soborno para denegar el pedido de la comunidad) *Personal de vigilancia (capta a los usuarios en la puerta para asesorarlos) *Secretaria (realiza el seguimiento de los trámites para luego comunicar a los titulares mineros)

	*Ministerio de Energía y Minas (Dirección general de minería) *Asociación o representantes debidamente acreditados	*Autoridades políticas-gerentes, directores regionales, consejeros (coordinan con el director para acelerar su trámite)
Certificado de Operación Minera (COM)	*Director Regional de Energía y Minas *Unidad Técnica de Minería * Minero artesanal	*Personal de vigilancia (capta a los usuarios en la puerta para ayudarlos e interceder con el evaluador) *Secretaria (comunica a los usuarios sobre el trámite de su petitorio e intercede ante el profesional evaluador) *Autoridades políticas-Consejeros, gerentes, directores (coordinan con el director para acelerar su petitorio)

Elaboración propia en base a las fichas de entrevista

Del cuadro 8, observamos la relación que existe en cada uno de los procedimientos administrativos para la formalización del minero artesanal. Así tenemos que en los 5 procedimientos administrativos intervienen directamente el Director Regional, Unidades Técnicas involucradas (Unidad Técnica de Minería y la Unidad Técnica de Asuntos Ambientales) y el Minero artesanal. En 4 de los principales procedimientos administrativos (concesión minera, certificación ambiental, plan de minado y plan de cierre), la participación de otras instituciones públicas es vital porque la opinión que emiten es vinculante para proseguir con el trámite o determinar la culminación por no tener opinión previa favorable.

Sobre la relación de los actores informales, podemos ver que en 4 de los 5 procedimientos participan los que se encuentran dentro de la Dirección Regional de Energía y Minas (Personal de vigilancia, Secretaria). En 4 procedimientos administrativos tienen participación indirecta las autoridades políticas y las autoridades sectoriales. En 2 procedimientos participan los pequeños empresarios mineros que buscan que los mineros artesanales no logren formalizarse. De igual manera, la participación de abogados se da en 2 procedimientos, esto es por la complejidad de las normas.

El trabajo aislado e independiente de las instituciones se ve reflejado en que hasta ahora no se pudo formalizar al minero artesanal. Valencia (2014) en su estudio sobre Madre de Dios: refiere que no se ha logrado formalizar a los mineros artesanales de Madre de Dios por tres aspectos: a) La falta de recursos

económicos y logísticos, b) Una débil casi nula articulación entre instituciones y niveles de Gobierno y c) El poco espacio para la participación ciudadana que desmedra el diseño de políticas públicas. Lo mencionado por Valencia no dista mucho de lo que ocurre en Curicaca, según los ex servidores cuando se les preguntó sobre la coordinación que existe entre la DREM con otras instituciones, me indicaron que “cada uno [de las instituciones] hace su trabajo independientemente y solo se pide información” (Adan Mayta). Esta falta de coordinación entre instituciones ha llevado a que la Defensoría del Pueblo recomiende al Estado que se debe fortalecer la coordinación interinstitucional para el cumplimiento de las obligaciones legales y dotar de manera urgente un presupuesto adecuado a los objetivos propuestos (Defensoría del Pueblo 2013).

Un tema preocupante sin embargo, no es sólo la falta de coordinación entre las instituciones, sino la poca presencia de las instituciones (Estado) en la Comunidad. O'Donnel (1993) menciona que en las zonas marrones (pueblos) no llega el Estado o llega en un nivel muy bajo en el aspecto funcional. Esto es lo que ocurre en Curicaca, las instituciones responsables de la formalización no están cumpliendo con sus funciones. Respecto a este tema, O'Donnell delimita que el Estado llega a las zonas marrones por conveniencia y por presión popular, conviene al Estado estar cerca de la comunidad sólo para hacer ver a la población que gracias a la empresa minera el Estado puede cumplir con los programas sociales. Pero ahora, las zonas marrones más oscuras son los lugares donde no hay población que reclame, donde no hay interés en acortar la brecha social y es justamente donde hay minería artesanal informal.

La relación entre instituciones aún no está fortalecida y como tal no hay una coordinación eficiente. La relación entre actores directos e indirectos se mantiene distante porque se cree que los consultores mineros sólo les importan el dinero y no la formalización de los mineros. La presencia de actores informales aún tiene injerencia en la administración pública, pero también se ha visto que las autoridades políticas locales desconocen la legislación municipal y la ambiental. En Curicaca no hay un plan, programa u ordenanza dirigida a proteger

el medio ambiente, y mientras los actores no trabajen de manera coordinada, la población no va a entender que la minería no es la peor contaminante si se trabaja respetando las normas y compromisos ambientales.

Los Gobiernos de turno, hasta ahora no demostraron tener mayor interés en la extracción de los Recursos Naturales, ni garantizar una efectiva explotación y protección. Dentro de unos años estaremos sufriendo no sólo de recursos económicos, sino también de recursos naturales. Por eso la informalidad debe ser entendida “como una manifestación de las relaciones entre los agentes económicos y el Estado, a la que la literatura económica debe prestar atención, debido a su importante papel en la solución de fallas del mercado” (Banco Mundial 2007:1). En estos últimos años la informalidad-delictividad, está penetrando con más fuerza en las zonas rurales y de apocos los actores (trabajadores, intermediarios, empresarios) están operando con sus propias reglas, transgrediendo las del derecho consuetudinario y la normativa formal, generando nuevos discursos y nuevas culturas (Durand 2015).

3.3. Un nuevo proceso de formalización de la minería artesanal

“Está bien dada las disposiciones pero debe darse de acuerdo a la clasificación de metálico y no metálico, en Junín tienen sus concesiones mineras por años pero cuando quieren trabajar los procedimientos cuestan caro” (Hector López, consultor)

Desde la dación de la Ley 27651 en el año 2002, no se había emitido ninguna otra norma hasta el año 2012; recién cuando el gobierno de Ollanta Humala decide terminar con la actividad minera informal e ilegal que estaban afectando al medio ambiente y menoscabando el ingreso económico del país, se emiten decretos legislativos que establecen plazos improrrogables para los pequeños mineros y mineros artesanales que se encontraban dentro de la actividad informal. Este plan de formalización temporal se dio inicio con el Decreto Legislativo 1105 y culmina el año 2016; durante los años 2012-2016 había dos formas de formalización, la ordinaria y la especial (desarrolladas en el capítulo primero).

Para el año 2014, se habían registrado sólo 69 083 mineros con declaraciones de compromiso⁵⁷, de los 150 mil mineros informales en todo el país. En Junín, se presentaron más de 600 declaraciones de compromiso el año 2012, pero como se explicó antes, la falta de información oportuna y adecuada y una legislación enfocada a un solo sector, hizo que muchos se retiraran del proceso de formalización especial. Tal es así que según los datos de Ipenza (2014) en Junín al año 2014 solo se registraron 393 Declaraciones de Compromiso que fueron ingresados a la plataforma del Ministerio de Energía y Minas.

Una deficiente organización regional, la falta de recursos económicos para el cumplimiento de funciones de la DREM y la nula decisión política del Gobierno Regional del 2011-2014 tuvo como resultado que de las 393 áreas en proceso de formalización, a febrero del año 2015 solo se tenía aprobado 2 instrumentos ambientales (IGAC) y una sola resolución de inicio de actividad. Al ser tan corto los plazos para este proceso especial, gran parte de los mineros artesanales abandonaron dicho proceso para retomar o empezar la formalización ordinaria.

En esta investigación, analizo la formalización minera artesanal ordinaria en mérito a la Ley 27651, y no al proceso especial de formalización que aparece en el año 2012. Por tal motivo, sólo presenté a nivel de información el proceso de formalización especial por encontrarse en el periodo de investigación de esta tesis 2012-2013. Mi objetivo no está enfocada al proceso de formalización iniciada con el Decreto Legislativo 1105-2012 que terminó el año 2016, lo que no sucede con la formalización minera ordinaria que estoy investigando, el cual mantiene vigente todas las normas con algunas modificaciones posteriores. Los elementos encontrados en este capítulo, me sirven de insumo para el siguiente capítulo donde se explicará las causas y consecuencias de la informalidad minera en Curicaca, esto se hará a través de un análisis a las políticas públicas nacionales, sectoriales y de los procedimientos administrativos de formalización.

⁵⁷<http://www.andina.com.pe/espanol/noticia-mas-69000mineros-informales-han-presentado-su-declaracioncompromiso-489648.aspx#.U0RhQvl5Nu4>. fecha de consulta 16 de mayo de 2015.

CAPITULO IV

CAUSAS Y CONSECUENCIAS DE LA INFORMALIDAD MINERA ARTESANAL

El Perú, por el avance de los países vecinos y no queriendo ser el último de la fila, buscó la salida más fácil de generar ingresos a través de políticas públicas con beneficios tributarios, que incentivaran la inversión privada-extranjera sobre los recursos naturales. Contradictoriamente a esta política neoliberal, se suma el olvido hacia las normas mineras ambientales ya que desde el año 1992 hasta el año 2012 casi nada se había modificado sobre la minería artesanal (no se encuentra regulada de manera diferenciada). Una atención enfocada en la gran minería y una legislación inadecuada distante de la realidad, han contribuido al crecimiento informal de este sector; como resultado se tiene una actividad minera desordenada que trae consecuencias negativas en aspectos sociales, tributarios y ambientales. En este capítulo final, presentaré y explicaré los temas de gestión pública enfocada a la minería artesanal, plantearé las principales causas de la minería informal en el distrito de Curicaca desde un análisis de los procedimientos administrativos, desarrollados en el capítulo 2 y finalmente trataré las principales consecuencias de la informalidad minera artesanal del mineral no metálico en Curicaca.

4.1. Gestión pública en la minería artesanal

“La legislación peruana le da el mismo tratamiento legal a la inversión pública que a la privada; e igualmente, establece el mismo trato para la Inversión Nacional y Extranjera. Lo que implica que no puede haber situaciones de discriminación. En otras palabras, por estas disposiciones no se pueden establecer incentivos que solo favorezcan a la industria nacional o a las empresas públicas” (OCMAL).

El Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina (OCMAL) refiere que en el Perú las Leyes promueven en demasía la inversión privada en la actividad minera y dan principal importancia a la inversión extranjera. Para ello, establecen mecanismos de garantías e incentivos que a la larga comprometen el dominio del Estado sobre los recursos naturales (OCMAL 2011). Bajo este sistema de

exportación de materias primas, es complicado que el Estado pueda cumplir su rol protector y promotor de la minería artesanal, incumpliendo su propio mandato, “la política minera peruana no busca dar valor agregado a los minerales producidos, a tal punto que en gran medida éstos se exportan concentrados. Tampoco el Estado busca promover la utilización de esos minerales en una estrategia de desarrollo nacional” (OCMAL 2011:79). De lo mencionado, considero que el Estado solo percibe a la minería como un medio que genera ingresos y divisas, y su atención se ha centrado en las grandes empresas por los ingresos significativos que generan. A los mineros artesanales, cuya contribución es mínima por ser de sustento familiar no se les apoya y se cree que es mejor que desaparezca.

Esta forma de ver a la minería artesanal, ha hecho que por más de 12 años no exista voluntad del gobierno en mejorar las políticas públicas en el tema minero, básicamente la que se refiere a la minería artesanal. La desatención a este sector, obligó a que se protejan en normas inadecuadas que no reconocen las diferencias sociales económicas y técnicas de la forma de explotación (Chaparro 2004). Por otro lado, los gobernantes se enfocan en cumplir sus promesas electorales que fueron financiadas por grandes empresas mineras; y para tal fin, deben aplicar impuestos a los salarios del sector formal de la economía, pero lo que se logra es incentivar tanto a los empleados como a sus empleadores para que dejen el sector formal (O’Donnell 1993). De lo sugerido por este autor, entiendo que la mejor manera de cumplir promesas electorales es con los impuestos a los formales, es por eso que todos los gobiernos de turno direccionan normas enfocadas a la gran minería y casi nunca han buscado generar políticas que beneficien al sector artesanal, y por ser vistos como un sector que no genera ingresos significativos no son tomados en cuenta.

Cuando hablamos de Estado, nos referimos a un conjunto interdependiente de instituciones que la conforman (Oslak 2007), son estas instituciones las encargadas de diseñar políticas en favor de la minería artesanal con énfasis en su formalización. Pero lo cierto es que “[las instituciones

involucradas] no incentivan a la formalización porque no se reúnen con la población, desconocen el campo” (la fortaleza 91, minero). Como dice Das y Poole (2008), las instituciones no llegan a los márgenes del Estado Nación y el Estado como forma administrativa de organización política “tiende a debilitarse o desarticularse a lo largo de sus márgenes territoriales y sociales” (Das y Poole 2008:19). Por ello, en las entrevistas pregunté si ¿las instituciones llegaron a la comunidad para sensibilizar sobre el tema minero? De los 7 mineros artesanales no metálicos entrevistados, los 7 mencionan que las instituciones⁵⁸ nunca han llegado para sensibilizar el tema minero y que sólo llegan cuando hay denuncia por muerte o accidente, pero no hay una política minera clara sobre la formalización.

Sobre las políticas públicas regionales en minería, la ley 27867⁵⁹ de noviembre del 2002, en su artículo 59 inciso a) dispone que una de las funciones de los Gobiernos Regionales es formular, aprobar, ejecutar, evaluar, fiscalizar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de energía, minas e hidrocarburos de la Región. En el inciso c) atribuye al Gobierno Regional la función de fomentar y supervisar las actividades de la pequeña minería y la minería artesanal con arreglo a Ley. En mérito a esta norma, pregunté a los principales actores, si el Gobierno Regional tiene una política respecto a la minería regional, pero lo cierto es que el Gobierno Regional no ha impulsado ninguna norma para la formalización del minero artesanal “por falta de interés” (Mercy Calderón). No hay política regional “porque el rubro económico de los mineros artesanales no involucra a la región si es grande si les interesa (José Avellaneda, consultor). Por lo dicho de los entrevistados, concluyo que el Gobierno Regional de Junín no tiene una política respecto a la minería artesanal y ésta deficiencia obliga a que los profesionales de la Dirección Regional de Energía y Minas utilicen normas generales que no están acordes con la realidad del minero artesanal no metálico. Al respecto Valencia y Palao (2015) refieren

⁵⁸ Como la Autoridad Local del Agua (ALA-Mantaro), SERNANP, Dirección Regional de Cultura, Dirección Regional de Energía y Minas, Fiscalía del Medio Ambiente ni la Policía.

⁵⁹ Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

que las limitaciones de los Gobiernos Regionales distan de ser explicadas por un tema de “capacidades internas” y más bien creen que la debilidad o deficiencia se debe a las formas en las que se ha normado la gestión de recursos naturales en el Perú desde la década de 1990. Desde mi punto de vista, los gobiernos regionales no cumplen con las funciones asignadas por el gobierno central, también por falta de decisión política de sus autoridades de turno.

¿Cuántas veces la DREM ha visitado Curicaca para para socializar el tema minero y con qué otra institución? Los 5 servidores entrevistados para esta tesis me refieren que “nunca, solo se fue a participar en talleres participativos⁶⁰” (Adan Mayta), Peor aún, “no se cuenta con un plan operativo institucional dedicado a hacer charlas participativos” (Napoleón). La ineficiencia de los servidores públicos, la falta de voluntad política y la falta de autonomía en el presupuesto de la DREM, es causa de una institución débil que carece de representatividad y liderazgo. La brecha minero-institución se debe al temor de los servidores y funcionarios de ser denunciados por transgresión a las normas, esto afianza la necesidad de modificar las normas por estratos.

Referente a la participación de la municipalidad distrital, La Ley 27972 Ley Orgánica de Municipalidades, en su artículo 73° prescribe que es función de los Gobiernos Locales emitir normas técnicas generales de protección al medio ambiente (formular, aprobar y ejecutar los planes y políticas locales en materia ambiental en concordancia con las políticas, planes y normas regionales sectoriales y nacionales). Teniendo esta referencia normativa, se preguntó a los actores políticos de Curicaca, ¿qué función cumple la municipalidad en la formalización de los mineros artesanales? “[...] se viene interviniendo mediante la fiscalía del medio ambiente, hay empresas mineras [...] que queman la cal viva o muerta para que vendan, estas funcionan en zonas urbanas, en tal sentido

⁶⁰ Según la Ley del sistema Nacional de Evaluación de Impacto ambiental (Ley 27446), los talleres, audiencias y otros mecanismos de participación ciudadana, sirven para la difusión de información y la generación de espacios para la formulación de opiniones, observaciones, sugerencias, comentarios y otros aportes orientados a mejorar los procesos de toma de decisiones respecto de los estudios ambientales de proyectos de inversión y de políticas, planes y programas de entidades públicas (Artículo 70).

en vista de la molestia de la población, la municipalidad ha visto en denunciarlas, ahorita está en la fiscalía del medio ambiente una empresa calera, [...]” (Manolo Casas, alcalde).

De lo mencionado por el alcalde, se ve que la municipalidad sólo comunica a las autoridades competentes cuando hay algún accidente o problemas ambientales; es decir, no asume su función como obliga la Ley Orgánica de Municipalidades, lo que significa una falta de interés y negligencia en el cumplimiento de funciones que son pasibles de sanción administrativa y penal. Un aspecto a tener presente, es que el alcalde de Curicaca es el mismo del periodo 2010-2014, lo que significa que no es desconocimiento de norma sino falta de voluntad política. También pude observar la inexistencia de gerencia del medio ambiente, área responsable de los temas ambientales; preguntado por qué, me dijeron que es una Municipalidad pequeña que no cuenta con todos los servicios. Al ser Curicaca el distrito capital de la minería no metálica, resulta necesaria un área ambiental que informe y actúe según las políticas del sector en coordinación con la población.

4.2. Principales causas de la minería artesanal informal

“Al nulo apoyo del Estado [y porque] prefieren ser informal antes de pagar impuestos, [y los pasos para formalizarse] son difíciles de cumplir, son burocráticos. Por ejemplo, cuando se busca convenio por los terrenos superficiales las comunidades no tienen conciencia y te cobran hasta S/30 000 soles por un año, ellos creen que los artesanales tenemos la misma venta que las pequeñas empresas mineras. Pero la comunidad esta manejada por algunos dirigentes que previo pago te apoyan a que la comunidad firme el convenio, eso hacen las empresas. Si no tienes convenio no puedes trabajar” (Mario Salazar, consultor)

El Estado moderno no sólo se caracteriza por la prestación de servicios públicos, sino también se caracteriza por el uso legítimo de la fuerza (Weber 1944). Esta facultad coactiva o coercitiva, ha llevado que las autoridades administrativas y judiciales hagan cumplir las normas emitidas por el Estado⁶¹. Por ello, los

⁶¹ La DREM por ejemplo, es la encargada de realizar las fiscalizaciones e inspecciones para identificar quienes son formales y quienes están al margen de la Ley, si producto de la fiscalización se encuentra explotación de una cantera sin tener los permisos respectivos, está facultada a paralizar las actividades e imponer una multa según el artículo 13 de la

mineros artesanales informales buscan los mecanismos y recursos para cumplir con sus obligaciones; sin embargo, los costos, la demora y la participación de actores informales en un trámite administrativo, ha hecho casi imposible que puedan obtener todos los permisos para ser formales. Las causas de la informalidad minera artesanal son:

A. Alto costo de los procedimientos administrativos

Hasta el año 2012, sólo se realizaba un pago a las cuentas del Ministerio de Energía y Minas (MINEM) de S/.72.00 soles para tener la calificación de pequeño productor minero (PPM) o productor minero artesanal (PMA). Esta calificación permitía diferenciarse en los pagos por derecho de vigencias⁶². Los requisitos para obtener una concesión minera hasta el 18 de febrero de 2012 eran considerados razonables para el minero artesanal pues la Ley 27651 y su reglamento el Decreto Supremo 013-2002-EM, permitían que una vez obtenido el título de concesión se podía gestionar los demás permisos para ser formal. En el siguiente cuadro muestro los costos que demandaría un petitorio minero en el año 2015 a un minero artesanal si la legislación no se hubiera modificado.

Cuadro 9
Costos de un petitorio minero de una cuadrícula (100 Ha) a un PMA sin el D.L. 1100

Requisitos de un petitorio	Costo
Formatos de petitorio	S/. 0000
Constancia de PPM o PMA	S/. 80.00
Declaración de compromiso	S/. 0000
Recibo por derecho de trámite (10% UIT)	S/. 380.00
Recibo por derecho de vigencia (0.5\$/Ha)	S/. 150.00
Copia del DNI;	S/. 0000
Copia de la ficha RUC	S/. 0000
Costo total	S/. 610

Fuente: Normas legales. Elaboración propia

Del cuadro anterior, concluyo que antes del año 2012 era favorable clasificarse como productor minero artesanal por el costo que demandaba obtener una

Ley 27651. Respecto a la vía judicial, el artículo 4° del Decreto Legislativo 1100 prescribe que las actividades mineras que se realicen sin cumplir con las exigencias de las normas de carácter administrativa, técnico, social y medio ambiental o las actividades que se realizan en zonas donde está prohibido su ejercicio, determinan el inicio de las acciones de interdicción, sin perjuicio de las acciones administrativas, civiles o penales a que hubiere lugar. Estas acciones están facultadas a la fiscalía y policía del Perú.

⁶² Según el artículo 39° del Decreto Supremo 014-92-EM, los pequeños productores mineros realizan un pago por derecho de vigencia de un dólar por hectárea y por año; los productores mineros artesanales pagan derecho de vigencia medio dólar por año y por hectárea.

concesión minera; sin embargo, como dije en el capítulo anterior, la llegada de un nuevo gobierno y su decisión de terminar con la minería ilegal, ha modificado algunos dispositivos normativos, que más que beneficiar causaron deserción de los mineros artesanales. El Decreto Legislativo 1100 del año 2012, determina que para ser calificado pequeño productor minero o productor minero artesanal, el titular minero deberá contar con la resolución de autorización de inicio de actividades de exploración o explotación emitida por la autoridad competente, previo informe técnico favorable del Ministerio de Energía y Minas (Artículo 9).

En la actualidad ya no existe la calificación anticipada de Pequeño Productor Minero o Productor Minero Artesanal, ahora todos pagan como régimen general. El cuadro siguiente muestra los costos actuales con el Decreto Legislativo 1100, vigente a partir del 18 de febrero de 2012.

Cuadro 10
Costos de un petitorio minero de una cuadrícula (100 Ha) de un PMA con el D. L. 1100

Requisitos de un petitorio	Costo
Formatos de petitorio	S/. 0000
Declaración de compromiso	S/. 0000
Recibo por derecho de trámite (10% UIT)	S/. 380.00
Recibo por derecho de vigencia (3\$/Ha)	S/. 900.00
Copia del DNI;	S/. 0000
Copia de la ficha RUC	S/. 0000
Costo total	S/. 1280

Fuente: Normas legales. Elaboración propia

Como se puede ver, en la actualidad ya no es requisito la constancia de PPM o PMA para solicitar un petitorio minero en las Direcciones Regionales de Energía y minas (Gobiernos Regionales). Ahora todos pagan \$.3 dólares por hectárea y por año, sin importar a que estrato perteneces, es decir, todos pagan como régimen general. De la comparación de los cuadros 9 y 10, se analiza que si no habría el Decreto Legislativo 1100, el costo para tramitar un petitorio minero sería de S/. 610 soles; con la modificatoria hecha por este Decreto Legislativo, en la actualidad tramitar un petitorio minero cuesta S/ 1280 soles; 670 soles más que el minero artesanal debe tener en el bolsillo.

El instrumento ambiental, con las normas actuales una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) cuesta en promedio S/.15000 nuevos soles en su elaboración, lo que incluye también los honorarios del consultor. Los mineros artesanales informales de Curicaca, refieren que la aprobación de una Declaración de impacto Ambiental es el más caro y el más complicado de lograr y la poca capacidad para pagarlo es considerada una de las principales causas que genera la informalidad minera artesanal. “Los consultores cobran de 15,000 a 20,000 soles” (La fortaleza 97)

El Plan de Cierre de Minas debe tramitarse dentro del año de haber obtenido la certificación ambiental. Es decir, al año debe contar con S/. 25,000 nuevos soles, S/ 15000 nuevos soles para el instrumento ambiental, S/. 8000 nuevos soles para el plan de cierre de minas y la garantía (carta fianza de 2000 a 5000 nuevos soles ependiendo del proyecto minero). Al no contar con dicha cantidad, el minero se queda con el título de concesión y con el instrumento ambiental aprobado, ubicándose dentro de la informalidad. No deja de ser cierto lo mencionado por el servidor de la DREM cuando refiere que la informalidad minera artesanal se debe “al engorroso trámite y a los altos costos para la formalización” (Napoleón).

El plan de minado demora un promedio de seis meses a más y su costo es un promedio de S/. 8000 nuevos soles; sin embargo, lo costoso es obtener la autorización para el uso del terreno superficial dentro de este procedimiento. Al no tener un mecanismo legal que permita obtener una servidumbre minera, el minero de Curicaca está obligado a realizar convenio con la Comunidad. Esto no resulta tan fácil para los que no son comuneros, porque el monto que pide la Comunidad oscila entre S/ 4,000 nuevos soles y S/30,000 nuevos soles al año y como me dijo un consultor, lo están comparando con las pequeñas empresas como COMACSA que por año paga la suma de S/ 30,000 nuevos soles, con esto no hay competencia justa, porque la comunidad prefiere al que tiene más dinero que a su propio comunero. Un consultor entrevistado para esta tesis, refiere que.

[...] cuando se busca convenio por los terrenos superficiales las comunidades no tienen conciencia y te cobran hasta S/30 000 soles por un año, ellos creen que los artesanales tenemos la misma venta que las pequeñas empresas mineras. Pero la comunidad esta manejada por algunos dirigentes que previo pago te apoyan a que la comunidad firme el convenio, eso hacen las empresas. Si no tienes convenio no puedes trabajar (Mario Salazar, consultor minero).

De lo referido por el consultor, si no cuentas con convenio no puedes explotar la cantera, si no hay extracción no puedes pagar el derecho de vigencia y el no pago por dos años consecutivos de este tributo, acarrea la caducidad de la concesión minera. Esta negativa de la comunidad, ha llevado a que las concesiones mineras de personas que no son del lugar, estén sin trabajar por más de 5 años, hasta encontrar la oportunidad que una autoridad comunal les pueda servir de “enganche” para facilitar el convenio. Para no perder la concesión están pagando 3 dólares por hectárea y por año, este es el caso del Ingeniero Héctor López quién pagará por 6 cuadrículas \$.1800 dólares, pues no tiene “ningún estudio ambiental aprobado no es porque no quiero sino porque no hay plata” (Héctor López).

La Comunidad cree que al ser autónomos y tener la propiedad de los terrenos superficiales, también les hace dueño de los recursos naturales, bajo este argumento los directivos comunales piden montos exagerados. Pero según nuestro ordenamiento jurídico constitucional desarrollado en el marco teórico, los recursos naturales pertenecen al Estado por acogerse a la teoría de la separación, por tanto “la propiedad de la tierra en el Perú no incluye el derecho sobre los minerales e hidrocarburos que se encuentren bajo la superficie, derecho que es otorgado por el Estado en la forma de concesión minera” (Carrillo 2011:21). Bajo esta consideración se realiza las autorizaciones del terreno superficial, pero:

Si no tienes eso no haces nada y las entidades del Estado no hacen nada, [...] debe haber una tasa a nivel Junín reglamentado, por ejemplo por una hectárea debe ser 500 soles, si vas a utilizar 4 hectáreas solo tendrías que pagar dos mil soles, pero ahora a los pequeños mineros tienen que confrontar y pagar lo que están pidiendo de 30000 a 40000 lo peor es que algunas comunidades no están registrado pero sí exigen dinero (Héctor Lopez, consultor minero).

El monto solicitado al consultor minero es porque no es comunero, lo que no sucede con los mineros-comuneros. En el caso de los mineros artesanales de Curicaca, por ser comuneros pagan por terreno superficial un monto de S/.1500 a S/.4000 soles dependiendo del lugar y del material a extraer. Entiendo entonces que para los mineros artesanales de Curicaca la autorización del terreno superficial no es limitante para la formalización, ya que de los 7 mineros entrevistados para esta tesis, todos cuentan con autorización de la Comunidad. En el siguiente cuadro, presento de forma resumida el costo que demandaría una formalización minera con las normas ordinarias sin su modificación y una formalización con las modificaciones del año 2012.

Cuadro 11
Costos en la formalización con las normas ordinarias y normas actuales

Con las normas ordinarias sin modificación	Con las normas modificatorias
1. Calificación como PPM o PMA: S/ 80	1. Título de Concesión Minera: S/ 1280
2. Título de Concesión Minera: S/ 610	2. Certificación ambiental: S/ 15000
3. Certificación ambiental: S/ 4000	3. Plan de Cierre de Minas: S/ 8000
4. Plan de Cierre de Minas: S/ 5000	4. Autorización del terreno superficial: S/ 5000
5. Autorización del terreno superficial: S/ 2000	5. Plan de Minado y la autorización de actividad: S/ 5000
6. Plan de Minado y la autorización de actividad: S/ 3000	6. COM: S/ 610
7. COM: S/ 610	7. Calificación como PPM o PMA: S/ 80
Costo total con las normas sin modificación S/15,300 soles	Costo total para formalizarse desde el año 2012 S/34,970 soles

Fuente TUPA-DREM. Elaboración propia

De lo visto en el cuadro anterior, la calificación de Productor Minero Artesanal, ahora se obtiene después de obtener la aprobación del plan de minado y la autorización de inicio de actividad. Antes para calificarse, no se requería un procedimiento administrativo previo, solo la voluntad de ser minero artesanal; sin embargo, con la modificatoria a la norma ordinaria, ahora primero debes gestionar todas las autorizaciones y permisos y recién puedes solicitar la calificación para ser beneficiado en el pago por derecho de vigencia. Si antes del año 2012 el costo era S/.80.00 soles, ahora se gasta un promedio de S/.34, 970 soles para obtener calificación de PPM o PMA. Si consideramos que la aprobación de un procedimiento administrativo demora de ocho meses a más, sumando 5 procedimientos que se debe cumplir para obtener el inicio de actividad, transcurre como mínimo 2 años en evaluaciones y observaciones; en

estos dos años el minero debe pagar los \$.3.00 dólares/Ha/año para mantener vigente su petitorio minero, sin haber realizado ningún trabajo ni haber extraído el mineral.

Como resultado del alto costo que demanda formalizarse, los mineros artesanales de Curicaca están pagando por derecho de vigencia \$.3 dólares por hectárea y por año, los 7 mineros entrevistados para esta tesis refieren que antes del 2012 pagaban por derecho de vigencia \$.50 dólares por una cuadrícula (100 Ha.), ahora pagan \$.300 dólares por esta misma cuadrícula y para no perderla deben pagar este monto. Cuando les pregunté si es alto el costo porque no dejan su concesión minera, me refirieron que otras personas harían el denuncia y ellos no podrían porque la norma no permite que los que hacen caducar su derecho minero vuelvan a denunciarla.

B. Pasos complicados de los procedimientos

Otra causa que dificulta la formalización, son los pasos rígidos e incoherentes dentro de los principales procedimientos tales como el instrumento ambiental, el Plan de Minado-autorización de actividad y el Certificado de Operación Minera (COM).

El instrumento ambiental: “lo más complicado de lograr”

La Ley de Formalización de la Pequeña Minería y Minería Artesanal establece que para inicio y reinicio de actividades y otras obras que impliquen cambios en el ambiente, el PPM y el PMA deben presentar una Declaración de Impacto Ambiental (Categoría I) o un Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (categoría II). La categoría de instrumento ambiental estará sujeta al riesgo ambiental que puedan causar, los mineros artesanales por su condición de explotación generalmente presentan la Categoría I o la categoría II y solo cuando

fuera necesario presenta un Estudio de Impacto Ambiental Detallado (categoría III)⁶³ tal como se desarrolló en el capítulo 2 de esta tesis.

La normativa minera (Decreto Supremo 013-2002-EM) establece que los mineros artesanales deben presentar requisitos básicos⁶⁴ para que su estudio pueda ser clasificado como una Declaración de Impacto Ambiental; sin embargo, la normativa ambiental refiere que para evaluar una clasificación ambiental se debe tomar ciertos parámetros específicos⁶⁵ que obligan contratar laboratorios especiales para realizar los análisis de suelo, agua y aire, generando un gasto excesivo para el minero artesanal informal. Las normas del sector minero y las normas del sector ambiental se encuentran divorciadas, porque cada una tiene un tratamiento diferente para el minero artesanal. Al ser la norma minera del año 2002 ha quedado en el olvido, los profesionales que evalúan los instrumentos ambientales se rigen por la norma del sector ambiental, que está dirigida a toda actividad y no segrega a la minería artesanal menos a los no metálicos. Este paralelismo de la norma confunde al minero y los consultores sobre los criterios a presentar en su Declaración de Impacto Ambiental.

⁶³ Para aquellos proyectos cuyas características, envergadura y/o localización, pueden producir impactos ambientales negativos significativos, que requieren un análisis profundo para revisar sus impactos y proponer la estrategia de manejo ambiental correspondiente.

⁶⁴ En el artículo 39 se aprecia los siguientes requisitos: a) Datos generales del pequeño productor minero o productor minero artesanal solicitante; fecha de presentación; y pago por derecho de trámite. b) Evaluación Preliminar (1) Descripción del proyecto de inversión indicando: características principales; actividades en las etapas de planificación, construcción, operación y abandono; aspectos involucrados en cuanto a infraestructura y proceso productivo; y tamaño. 2) Descripción del área de implementación del proyecto, indicando: características de los componentes del ambiente involucrado; ubicación geográfica; tipo de paisaje, elementos y valores naturales y humanos existentes; y grado de intervención humana existente. 3) Descripción de los impactos ambientales potenciales y de las medidas de prevención, mitigación, corrección, compensación y control de aquellos impactos ambientales que pudieran originarse, incluyendo el abandono o cierre de la actividad. 4) Plan de Cierre. 5) Resumen ejecutivo) c) Propuesta de la Categoría I o II de clasificación ambiental del proyecto, basada en la recopilación de información precedente y un análisis de los posibles impactos ambientales y las medidas de mitigación, seguimiento y control aplicables. D) De ser el caso, propuesta de términos de referencia del EIASd.

⁶⁵ Según el artículo 5 de la Ley 27446, para la clasificación de los proyectos de inversión que queden comprendidos dentro del SEIA, la autoridad competente deberá ceñirse a los siguientes criterios: a) La protección de la salud de las personas. b) La protección de la calidad ambiental, tanto del aire, del agua, del suelo, como la incidencia que puedan producir el ruido y los residuos sólidos, líquidos y emisiones gaseosas y radiactivas. c) La protección de los recursos naturales, especialmente las aguas, el suelo, la flora y la fauna. d) La protección de las áreas naturales protegidas. e) Protección de la diversidad biológica y sus componentes: ecosistemas, especies y genes; así como los bienes y servicios ambientales y bellezas escénicas, áreas que son centros de origen y diversificación genética por su importancia para la vida natural. f) La protección de los sistemas y estilos de vida de las comunidades. g) La protección de los espacios urbanos. h) La protección del patrimonio arqueológico, histórico, arquitectónicos y monumentos nacionales. i) Los demás que surjan de la política nacional ambiental.

De los 7 mineros entrevistados, 6 de ellos refieren que cumplir con este instrumento ambiental es el que obstaculiza en mayor medida la formalización, porque “demora mucho en su trámite” (la fortaleza 97). El observatorio de conflictos sociales en América Latina-OCMAL, refiere que otro problema del proceso de evaluación y revisión del instrumento ambiental reside en su carácter centralizado, lo que limita la realización de trabajo de campo (OCMAL 2012). Esta omisión por falta de recursos económicos para evaluar y supervisar en campo, ha llevado a que los consultores aprovechen la coyuntura y presenten estudios copiados que hace más complicado la evaluación. Es así que este procedimiento con varias normas aplicables complica el avance de la formalización y en muchos casos es el cuello de botella “porque es el paso inicial que hace preocupante y es muy tedioso” (José Avellaneda).

El Plan de Minado y la Autorización de actividad: “El que desespera”

Para la aprobación de este procedimiento administrativo, es un requisito fundamental contar con la autorización para el uso del terreno superficial. Si bien la autorización del terreno superficial no es un procedimiento administrativo a cargo de la Dirección Regional de Energía y Minas, merece analizarlo al ser una observación frecuente en la evaluación del plan de minado.

La Ley minera otorga la posibilidad de recurrir al procedimiento de servidumbre administrativa⁶⁶; sin embargo, analizando la normativa de las Comunidades Campesinas observé que no existe la servidumbre minera para los no metálicos⁶⁷, esto se entiende, porque al ser la actividad minera no metálica a tajo abierto, la deforestación y alteración a los terrenos superficiales es imprescindible.

⁶⁶ Son aquellas constituidas por la autoridad minera al propietario de un bien, mediante un acto administrativo, ante la negativa injustificada del propietario de llegar a un acuerdo equitativo con quien requiere dicha servidumbre para los fines de realizar su actividad minera.

⁶⁷De conformidad con la Séptima Disposición Complementaria del Decreto Legislativo No 653 y Artículo 14o del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, no procede el establecimiento de servidumbre sobre tierras de uso agrícola o ganadero para el desarrollo de actividades mineras no metálicas.

Con el Decreto Supremo 055-2010-EM para obtener la autorización de inicio de actividad sólo bastaba la evaluación y aprobación del Plan de Minado desarrollados en el procedimiento administrativo 4 del capítulo 2 de esta tesis; sin embargo, con la entrada en vigencia del Decreto Supremo 020-2012-EM⁶⁸ existen 3 pasos previos para la aprobación del plan de minado-autorización de inicio de actividad. Estos pasos son desarrollo y preparación⁶⁹, consulta a los pueblos indígenas e inicio de actividad⁷⁰.

La Consulta a los Pueblos Indígenas como procedimiento dentro del procedimiento de aprobación del Plan de Minado, se debe a que en la resolución que la aprueba, también se autoriza el inicio de la actividad minera; siendo la resolución un acto administrativo que apertura la explotación del recurso mineral, corresponde realizar la consulta a los pueblos indígenas u originarios que se vean afectado en sus derechos colectivos, tal como lo establece la Ley 29785⁷¹.

El Decreto Supremo 001-2012-MC prescribe que siendo los recursos naturales del subsuelo Patrimonio de la Nación es obligación del Estado consultar a los pueblos indígenas antes de aprobar la medida administrativa que faculte el inicio de la actividad de exploración o explotación de dichos recursos naturales; es así que la Dirección Regional de Energía y Minas-Junín dentro de su TUPA, ha considerado a la Consulta Previa como un requisito más antes de la autorización de inicio de actividad; sin embargo, el reglamento de la ley de

⁶⁸ Norma actual que entra en vigencia el 06 de junio de 2012

⁶⁹ Para la aprobación del Plan de Minado y Autorización de actividades de desarrollo y preparación, se requiere: a) Resolución que aprueba el instrumento ambiental, aprobado y consentido. b) Información técnica de acuerdo a los parámetros establecidos. c) Documento que acredite que el solicitante es propietario o que está autorizado por el(los) propietario(s) del predio para utilizar el(los) terreno(s) superficial (es), debidamente inscrito en la Superintendencia Nacional de Registros Públicos - SUNARP o, en su defecto, el testimonio de escritura pública. Para los casos en que la inscripción registral o la escritura pública se haya efectuado con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente norma, y aquellos documentos no contuvieran las respectivas coordenadas UTM WGS 84 de los vértices de la poligonal que encierra cada terreno superficial, se deberá adjuntar las coordenadas de dicho(s) terreno(s), certificada (s) por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI. d) Autorización de la autoridad competente, en caso de que el proyecto a ejecutarse afecte carreteras u otro derecho de vía.

⁷⁰ Concluida la etapa de las actividades de desarrollo y preparación, el interesado dará aviso al gobierno regional para que proceda a ordenar una inspección a fin de comprobar que las mismas se han efectuado de conformidad con el plan de minado aprobado. Asimismo, acompañará a su solicitud el Monitoreo ambiental actualizado, efectuado por un laboratorio certificado o empresa con laboratorio certificado, acreditado por INDECOP. La diligencia de inspección deberá realizarse dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendarios siguientes a la fecha en que fue solicitada. Si la inspección fuere favorable el gobierno regional correspondiente, previo informe técnico favorable del Ministerio de Energía y Minas, a través de la Dirección General de Minería, autorizará el inicio de la actividad de explotación.

⁷¹ Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios.

consulta previa, establece que los Gobiernos Regionales y Locales sólo podrán promover procesos de consulta, previo informe favorable del Viceministerio de Interculturalidad⁷² del Ministerio de Cultura.

Dentro del procedimiento administrativo del plan de minado, se ve la existencia de la participación del Ministerio de Energía y Minas (en la aprobación del plan de minado) y del Ministerio de Cultura (en la consulta previa), ambas con decisión determinante; al respecto, si la competencia en el tema minero fue transferida a los Gobiernos Regionales, porque debe tener informe técnico favorable del Ministerio de Energía y Minas una evaluación hecha en el Gobierno Regional. Mi hipótesis al respecto es que los Gobiernos Regionales al no estar cumpliendo sus funciones de manera favorable, estas funciones están volviendo al Gobierno Central con la justificación de incompetencia de los Gobiernos Sectoriales. Según la Defensoría del Pueblo, la asignación de presupuesto por parte de los Gobiernos Regionales hacia sus respectivas DREM, no supera el 1% del presupuesto público que se les asigna (Defensoría de Pueblo 2014). Como se puede ver, el presupuesto designado resulta ínfimo para un sector aislado por voluntad política, con el presupuesto asignado no solo se cumple con las competencias vinculadas a las actividades de la pequeña minería y minería artesanal, sino también del sector electricidad e hidrocarburos, en el marco de sus competencias.

Todo este procedimiento engorroso descrito en la evaluación del plan de minado, no hace más que perjudicar al minero artesanal desanimándolo a continuar con los trámites de formalización. Estas marañas de normas dentro de un solo procedimiento son obligatorios, y por su complejidad alejan al sector formal. Es difícil para los mineros artesanales cumplir con regulaciones oficiales” (Bromley 1998).

⁷² El informe favorable versará respecto de las medidas que puedan aprobar conforme las competencias otorgadas expresamente en la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, respectivamente, y en tanto dichas competencias hayan sido transferidas. El Viceministerio de Interculturalidad ejercerá el rol de rectoría en todas las etapas del proceso de consulta, correspondiendo a los gobiernos regionales y locales la decisión final sobre la medida (Artículo 2)

El Certificado de Operación Minera (COM): “El complemento”

Un último requisito después de la obtención de la resolución de inicio de actividad, es la obtención del certificado de operación minera para utilizar explosivos. De la visita hecha a las canteras y a las entrevistas a los mineros artesanales informales, se tiene que 4 de ellos extraen carbonato de calcio y 3 extraen sílice, estos minerales o “piedras” son parte integrante de las rocas y cerros, por tanto es indispensable la utilización de explosivos. El problema en este procedimiento se encuentra en la cantidad de material explosivo a utilizarse. En el tiempo que estuve trabajando en la DREM, pude observar que la cantidad de explosivos se podía manejar; es decir, si un minero artesanal necesita para su labor 1000 Kg de año, esta cantidad puede ser incrementado en la solicitud a conveniencia del minero (generalmente solicitaban en demasía para reserva temporal, para el siguiente año o simplemente para venderlas). La negligencia voluntaria del evaluador se enfocaba en no realizar la visita a campo para corroborar sobre la cantidad real necesitada, o simplemente convenir con el minero para incrementar en la solicitud del COM.

De las entrevistas hechas para esta tesis, los 7 mineros artesanales tienen el título de concesión minera y autorización de terreno superficial por ser comuneros. De los 7, sólo 3 mineros tienen presentado su instrumento ambiental más de 6 meses, 4 no tienen. Nadie tiene su plan de cierre de minas, Nadie tiene su plan de minado, esto es lógico por que para gestionar primero deben tener aprobado el instrumento ambiental y nadie tiene autorización de uso explosivo. También observé que es el instrumento ambiental que más obstaculiza la formalización, así se entiende de los 5 mineros entrevistados.

Todo este entrampamiento que he resaltado en los procedimientos administrativos, se han originado por la inobservancia de lo que bien señaló Hans Kelsen en su Teoría pura del Derecho al decir: el derecho no es “norma y solo norma”, sino que dicha norma debe ir acompañada de aspectos sociales, políticos, económicos y culturales. Al respecto, la escuela legalista que explica

la informalidad refiere que un sistema legal hostil lleva a los trabajadores independientes a operar de manera informal con sus propias normas informales y extrajudiciales (Chen 2012).

De los procedimientos administrativos engorrosos como causa de una legislación inadecuada, la teoría legalista la entiende como el resultado directo de la promulgación de injustas y excesivas normas por parte del Gobierno Nacional. Según esta escuela es el propio gobierno que estimula la informalidad, imponiendo regulaciones inapropiadas y aplicando políticas excluyentes destinadas a limitar las empresas (De Soto, 1986); sin embargo, la ciencia política refiere que en un Estado democrático legalista prima las normas que son cumplidas por los ciudadanos, estas normas buscan regular conductas que perjudican a una gran mayoría (caso de la contaminación ambiental). La informalidad no es el resultado de la promulgación de normas, pero las normas que no se sustentan en la realidad minera artesanal, dificulta su entendimiento y más aún si las instituciones no están cumpliendo con su difusión. Las normas retrasan la formalización pero no la impide, se deben reconocer que los sistemas regulatorios inadecuados pueden perjudicar y demorar la integración de los mineros informales a la modernización (Valencia 2014).

C. Otros factores como causas de la informalidad

Los dos tipos de causas trabajadas anteriormente, son el resultado de una débil legislación en el tema de la minería artesanal; sin embargo, la poca presencia del Estado debe ser considerado como un factor más, un miero entrevistado menciona que dentro de Curicaca no hay apoyo de ninguna autoridad (Señor de Muruhay 9813), no hay apoyo por que la minería no metálica no ha sido vista como el mayor contaminante. Otro factor mencionado por los actores, es la poca voluntad del propio minero de querer formalizarse por “Mal hábito, desconocimiento de la norma y mucha ignorancia, falta responsabilidad” (Teofines Rivas), pero también “Para evadir los impuestos” (José Avellaneda). Los mineros al no estar formalizados evitan a la SUNAT y sus trabajadores no tienen equipos de protección personal “muchas gente que no tiene seguro no

pagan ningún derecho de responsabilidad y así se ahorran dinero es astucia de los mineros” (Manolo Casas, alcalde). Al formalizarse los mineros son fiscalizados constantemente, y por ello “No les conviene formalizarse porque los dueños legítimos están en el extranjero en otros países, Canadá, EEUU, Italia acá solo encuentras trabajadores” (Justo Rosales, regidor).

De las entrevistas resumo lo siguiente, de los 5 servidores entrevistados, 4 refieren que la causa de la informalidad en Curicaca se debe a los engorrosos y costosos trámites administrativos para ser formal y sólo uno refiere a la falta de presencia del Estado. De los 7 mineros entrevistados, 3 refieren que son los trámites administrativos que obstaculizan la formalización, 3 de ellos mencionan la falta de presencia del Estado y sólo uno menciona que la informalidad se debe al mal hábito del propio minero. De los 3 consultores entrevistados, 2 están seguros que la no presencia del Estado es la causa de la informalidad minera en Curicaca y un consultor refiere que es porque el minero quiere evadir impuestos. Finalmente, las 2 autoridades políticas del distrito refieren que es el propio minero que no quiere ser formal por no pagar impuestos y para no ser fiscalizados.

“Al no haber puesto atención a estas situaciones, sea de forma deliberada o no, las estrategias del Estado para solucionar el problema han develado la [...] la exclusión socioeconómica de la que son objeto las poblaciones rurales e indígenas, quienes exigen una inserción justa y digna en el sistema de mercado” (Pinedo 2015:17). Concluyo que la informalidad en el sector minero artesanal no metálico se da por los engorrosos trámites administrativos, desconfianza entre actores, intereses particulares y una política sectorizada del gobierno central; y por lo mismo, se debe reflexionar acerca de las prácticas y políticas de vida de las zonas marrones que moldean y agendan las prácticas políticas de regulación y disciplina de aquello que llamamos Estado (Das y Poole 2008). Pero no se puede diseñar políticas teniendo como base o indicador la práctica de vida de una sola región ni a una sola actividad minera.

4.3. Principales consecuencias de la minería artesanal informal

La poca presencia del Estado ha causado una total desconfianza en la administración pública y por lo mismo incentiva a la población a intervenir en la solución de los conflictos sociales por falta o mala información del Estado hacia la población. Esta brecha existente entre los actores principales, ha provocado que ideologías antisistema y anti minero ingresen fácilmente a la población con personas que solo buscan protagonismo político.

Las principales consecuencias generadas por la informalidad de la minería artesanal no metálica, encontradas en esta investigación se resume en tres, en el aspecto económico, en el aspecto social y en el tema ambiental.

A. Efectos económicos y mercado negro

La evasión en la recaudación de impuestos por canon minero y regalía minera disminuye la distribución del Estado hacia el Gobierno Municipal y esto se ve reflejado en la disminución de obras en beneficio de la población. En el siguiente cuadro, describo los principales aportes de una minería formal en beneficio del Estado que son retribuidos en los programas sociales.

Cuadro 12
Distribución de los aportes por una actividad minera formal

Ley 27506 (Canon minero⁷³)	Ley 28258 (regalía minera⁷⁴)
10% para los gobiernos distritales donde se extraen los recursos naturales, si existe más de una municipalidad, en partes iguales. 25% se distribuye entre las municipalidades de la provincia donde se extraen los recursos naturales; según i) población y ii) necesidades básicas insatisfechas. 40% le corresponde a las municipalidades del departamento donde se extraen los recursos naturales; según i) población y ii) necesidades básicas insatisfechas. 25% va dirigido al Gobierno Regional, el cual destina el 20% de éste monto a las universidades del departamento.	20% para la Municipalidad distrital donde se encuentra la concesión minera (60 % es invertido en las comunidad donde se encuentra el yacimiento) 20% para las Municipalidades de la provincia donde se encuentra la concesión minera 40% para las Municipalidades del departamento donde se encuentra la concesión minera 15% para el Gobierno Regional 05% para Universidades

Fuente: legislación. Elaboración propia

⁷³ El canon es la distribución de la mitad (50%) de los ingresos y rentas que pagan las empresas mineras por la extracción de los recursos naturales y que se distribuye entre los gobiernos regionales y locales, estos montos a que hacemos referencia son distribuidos por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en coordinación con la presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

⁷⁴ Es el pago que deben realizar los titulares de las concesiones mineras al Estado por la extracción de los recursos minerales metálicos y no metálicos, este monto es recaudado por la SUNAT

Del cuadro anterior, la municipalidad de Curicana “[...] está perdiendo 15%, con la minería informal [...]. Actualmente se viene percibiendo un canon de 250 a 300 mil al año de la minería no metálica” (Manolo Casas, Alcalde de Curicaca). Sobre este tema, la Red Muqui⁷⁵ en su trabajo sobre informalidad e ilegalidad de la minería a pequeña escala, refiere que un 50% de la producción de la minería artesanal y de la pequeña minería es informal y “la [...] evasión de impuestos estaría sobrepasando los US\$ 593 millones anuales” (Red Muqui 2012:19). Lo curioso es que los pobladores-mineros indican que el alcalde no hace nada en beneficio de la población, pero lo que olvidan es que ellos son los que no contribuyen a que la Municipalidad tenga recursos para sus necesidades como población. Los mineros artesanales desconocen que la contribución de la minería formal son para los programas sociales que el Estado otorga a los más necesitados de su comunidad, pero el rol informativo no está llegando a la población, lo que evidencia entonces con más claridad que las instituciones no llegan a las zonas marrones que decía O’Donnell. Es necesario “generar políticas adecuadas para que los recursos obtenidos de esta actividad se conviertan en un factor importante del desarrollo sostenible del país” (Cueva 2012:6).

La forma de pago de los mineros artesanales a sus trabajadores no están sujetadas a las disposiciones laborales y sociales (remuneración por debajo del sueldo mínimo y sin seguro social), los mineros entrevistados pagan a sus trabajadores entre S/.4 y S/.6 soles por tonelada de material extraído. Un trabajador de Renen Ramos me mencionó:

Me paga S/6 soles /tn., yo mando 3 carros por mes y me paga de 400 a 500 soles no hay otra oportunidad para trabajar sólo la minería sacando las piedras, yo trabajo de 8 a 5: 30 yo soy de San Juan Pachacayo, tengo tres hijos que dependen de mí, quiero quejarme al ministerio de trabajo porque el señor Renen no cumple con su promesa. La policía siempre viene a preguntar sobre los explosivos y otros permisos como le digo que no soy el dueño se retiran (Félix Armas)

⁷⁵En informalidad e ilegalidad de la minería artesanal y pequeña minería en el Perú: diagnóstico y propuesta. 2012

De la conversación anterior, las personas que trabajan para los mineros artesanales señalan que realizan labores sin ningún tipo de seguro y el minero artesanal no asume responsabilidades porque formalmente no los tiene como trabajadores y de existir algún accidente dirán que estaban trabajando sin su consentimiento de manera ilegal. Esto pasa también con las pequeñas empresas formales “pero esto depende de la coyuntura, por ejemplo cuando el mineral cuesta y estos tienen pedidos dejan trabajar [...] dentro de su concesión pero los trabajadores les deben vender a un costo bajo, así de esa manera [los mineros formales] logran cumplir con sus pedidos. Pero cuando la piedra esta baja lo saca de su denuncia y los denuncian a la fiscalía por minería ilegal. Así no es pues” (Mario Salazar, consultor minero). Al respecto, la percepción legalista diría que los mineros artesanales voluntariamente prefieren ubicarse en el sector informal por las ventajas relativas que éste reporta (Zaremborg 2011). Al otro lado, la posición de O’Donnell nos dice que es el gobierno de turno el que incentiva la informalidad por sus políticas tributarias en exceso al sector formal ya que esta es la única forma de mantener programas sociales que resultan positivos, pero que confunde a la población sobre la poca presencia del Estado.

El mercado negro en la comercialización de insumos es otra consecuencia en la economía, los productos que ingresan a la actividad son vendidos en contrabando. Sobre el material explosivo ingresado como contrabando, el ingeniero Mario Salazar menciona:

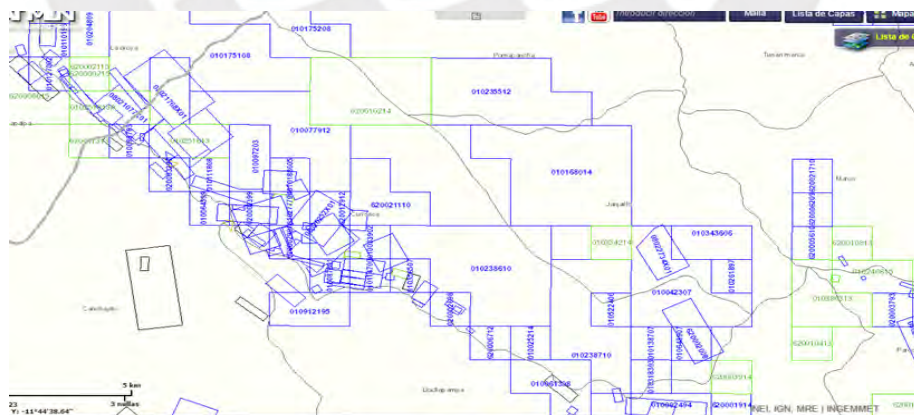
Cuando traes explosivos de forma legal te cuesta por 10 cajas un promedio de S/1200 soles y cuando traes una caja igual es el costo. Además el carro es el mismo, la seguridad es el mismo. Si compras una caja de explosivos de manera ilegal te cuesta s/ 700 soles. Como veras, prefieres comprar una caja de manera ilegal que traerte una caja con S/ 1200 soles más el pago a los de seguridad, al carro especial que transporta, al polvorín o al cuartel que cuida los explosivos, en conclusión te cuesta al doble traer de manera formal (consultor minero).

Según esta información, más caro resulta comprar formalmente los explosivos para la actividad minera que comprarlos de manera ilegal. Si el minero artesanal trabaja para sustento familiar y de forma esporádica, no le resulta rentable ser

formal y comprar una caja de explosivos con S/.1200 soles, cuando en el mercado negro lo puede conseguir a la mitad del precio. Durand (2015) refiere que el mercado negro moderno es otra forma más desafiante de “vivir fuera de la ley”, estas actividades por lo general se originan en el mismo lugar de las actividades informales.

B. Conflicto social latente

Los petitorios y concesiones mineras existentes en Curicaca se encuentran superpuestos en un 80% creando un enorme desorden y fuente de conflictos entre la comunidad y los mineros. Una autoridad de la zona refiere “toda mi comunidad esta denunciado ya no hay área libre para otros petitorios” (Moden). Los comuneros que son también mineros artesanales incentivan a la comunidad a no firmar convenio con empresas como COMACSA y SIERRA CENTRAL, esta posición se sustenta en que si se firma el convenio estas empresas tendrán la autorización de trabajar dentro de las áreas de los mineros artesanales, porque sus áreas de labor se encuentran superpuestas. En el siguiente plano presento todos los derechos mineros existentes en el distrito de Curicaca para corroborar lo mencionado por Moden.



Fuente: <http://geocatmin.ingemmet.gob.pe/geocatmin/>. Fecha de consulta, 24 de mayo de 2015

En el plano anterior se muestran colores azules que son los derechos mineros titulados y los colores verdes son los que se encuentran en trámite. Se observa que solo 4 petitorios se encuentran en trámite y los demás ya cuentan con título de concesión minera. Por tanto, los conflictos no solo son entre

comunidad y empresa, también se da entre mineros artesanales ya que sus derechos mineros se encuentran superpuestas. Es el caso de Romacha y fortaleza 97, sus trabajos causan derrumbes en áreas ajenas producto de la imprudencia y “desconocimiento de las normas de seguridad o de un falso criterio de ahorro para reducir costos en la extracción de material” (Red Muqui 2012:17).

Un nuevo tema resulta relevante en las consecuencias, y se refiere a la interdicción minera que faculta a la fiscalía realizar el decomiso y destrucción de materiales e insumos utilizados sin autorización. En Curicaca ya se ha destruido una poza de lavado de sílice por no contar con la autorización de beneficio, esto ha generado que la Comunidad rechace de plano y no quiera firmar convenio con la empresa Sierra Central (denunciante de esta actividad ilegal) por denunciar al comunero-minero informal. A esto me refiero, cuando menciono que por intereses particulares y una mala información de la comunidad, llega a producir focos de conflictos sociales y no tanto por problemas ambientales como los medios de comunicación informan, si esto fuera así, las comunidades no firmarían convenio con otras empresas mineras.

A excepción de “Villa la Plata”, en este distrito la población no ha incrementado significativamente por la minería, esto me lleva a asegurar que la minería en este lugar no es un boom como en otras regiones, sino que acá la minería es una actividad productiva ancestral como la agricultura, todos los mineros entrevistados me refieren que las concesiones las tienen por más de 20 años, y que durante este tiempo no han podido formalizarse.

C. Deterioro ambiental y productos de cultivo

El no tener un plan de minado aprobado y no contar con asistencia técnica, ha causado desorden en la forma de explotación y ha provocado que las actividades se extiendan a zonas agrícolas y pastizales. Sobre el particular, en el trabajo de Ipenza y Valencia (2014)⁷⁶ se ve las consecuencias de la minería informal

⁷⁶ La realidad de la minería ilegal en países amazónicos.

aurífera filoneana en las zonas del sur medio y Puno, las consecuencias encontradas son: Alteración del paisaje, acumulación de desmonte, contaminación con relaves y generación de polvo. Debo recordar que no hay estudios sobre los impactos que genera la minería informal no metálica, pero de las visitas hechas a campo y de las entrevistas, puedo concluir que los impactos de una explotación filoneana son también las que produce una minería informal no metálica. Por otro lado, si bien Ipenza y Valencia mencionan que los impactos descritos son menos significativos, debo precisar que son menos significativos en comparación con la minería informal metálica en Madre de Dios; pues considero que son tan significativos y relevantes en el contexto del distrito de Curicaca ya que a aquí no podemos compararlo con los impactos de una explotación metálica. No hay mayor estudio sobre los impactos de la minería informal no metálica en otras regiones que me permitan comparar con los encontrados en Curicaca.

Para suplir la inexistencia de trabajos sobre la minería no metálica, tomé como referencia para esta tesis el estudio realizado en España sobre las consecuencias de la actividad no metálica. Sobre el sílice principal producto de Curicaca, refieren que “es un agente contaminante atmosférico de importancia, por su potencial afectación a la salud de las personas y ganado al producir problemas pulmonares graves como la silicosis” (Oyarsun, Higuera y Lilio 2011:54). Los mismos autores llaman al mármol (otro producto que se saca de Curicaca) piedras ornamentales y refieren que el corte de esta piedra genera una gran cantidad de partículas que suspendidas en el ambiente pueden afectar a áreas pobladas próximas. Entiendo y comparto que la minería no metálica es muy contaminante y que hasta ahora, el Estado no ha tomado las acciones pertinentes por estar enfocados al sector metálico y sobretudo a una región del país: Madre de Dios. A la minería no metálica, por no tener demanda internacional importante, no se le brinda mayor interés. Sin duda, esta actividad está pasando desapercibida sin la atención merecida, pero que en algún momento podría traer problemas tan igual que la minería metálica por estar contaminando las aguas del río Mantaro, principal fuente de riego de los

productos agrícolas, y por la emisión de polvo que afecta los pulmones de los habitantes.

Los impactos o consecuencias mencionadas en el estudio realizado en Madre de Dios, como los encontrados en Curicaca, no son remediados por los mineros informales al no tener un plan de cierre de minas aprobado; y al no tener este instrumento ambiental tampoco se tiene garantía (carta fianza) que el Gobierno Regional pueda ejecutarla. La empresa estatal Activos Mineros⁷⁷ hasta ahora sólo se hace cargo de los pasivos dejados por las grandes empresas mineras, y los pasivos dejados por los mineros informales artesanales siguen descuidados y no hay ninguna autoridad que asuma ese compromiso.

Finalmente, las consecuencias encontradas se deben a que los procedimientos administrativos para la formalización no están diseñadas respetando las diferencias ambientales, sociales y técnicas de los diferentes estratos de la actividad minera. La legislación actual producto de una muestra particular-Madre de Dios, hecha en gabinete, está dificultando la formalización de los mineros artesanales no metálicos. El análisis del caso de Curicaca así lo evidencia.

⁷⁷ Activos Mineros S.A.C. es una empresa estatal de derecho privado, que cuenta con personería jurídica, está adscrita al sector energía y minas, y se encuentra bajo la supervisión y ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE). La empresa se crea sobre la base de la aplicación de lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 674, Ley de Promoción de la Inversión Privada de las Empresas del Estado, y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 070-92-PCM. El Decreto Supremo N° 058-2006-EM dispone que Activos Mineros S.A.C. asuma directamente la conducción de los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), planes de cierre y remediación ambiental de CENTROMIN PERÚ S.A. y de otras empresas de propiedad del Estado. <http://www.activosmineros.com.pe/index.php/nosotros/quienes-somos>

CONCLUSIONES

“Finalmente doctor para terminar le diré, que el gobierno nacional debería fomentar a los mineros artesanales y a los pequeños mineros, [...] acá en Junín hay bastantes mineros de yeso, aquí en Junín el yeso proveniente de la calcinación tiene un solo uso, en Lima le dan cinco usos, en Argentina le dan más de 20 usos lo emplean para fertilizante y para regular la acidez de los terrenos y en España el yeso tiene mil usos. Los paneles de uso que se da en las casas son hechas en Brasil Argentina y aquí nos venden para nuestras casas” (Mario Salazar, consultor minero).

Los procedimientos administrativos usados en la formalización de los mineros artesanales no metálicos del distrito de Curicaca, son onerosos, burocráticos y dificultosos. Eso porque los procedimientos administrativos hechos para la formalización de la minería artesanal son los mismos que los procedimientos hechos para la mediana y gran minería. El procedimiento administrativo más costoso es la aprobación del instrumento ambiental. Su costo varía entre \$.4, 000 y \$.10, 000 dólares. El pago de este procedimiento escapa a la capacidad económica de las personas que se dedican a la minería artesanal en el distrito que investigué.

Los procedimientos administrativos no han favorecido al minero artesanal no metálico, porque los costos que demanda su elaboración han hecho que se logre obtener un permiso y dejar los demás procedimientos administrativos de formalización hasta conseguir dinero. El instrumento ambiental y el plan de minado, por ejemplo; están orientadas a la actividad de la minería metálica y no están diseñadas para las características sociales, económicas y culturales de una labor minera artesanal no metálica. Por eso De soto (1986), menciona que los gobiernos estimulan la informalidad imponiendo regulaciones inapropiadas. Pero concuerdo con Valencia (2014) cuando refiere que la informalidad no nace con la abundante regulación sino que una regulación inadecuada perjudica la formalización.

El Estado, a través de los Ministerios del Ambiente, Ministerio de Energía y Minas, hasta ahora no han emitido políticas orientadas a diferenciar los procedimientos administrativos para cada estrado de la minería; las Instituciones

no se ocupan de la prestación de los servicios a que se refiere Bobbio (1996). Esto porque su atención esta orientada a las grandes empresas mineras que generan aportes económicos significativos y quienes cuentan con los recursos suficientes para su formalización.

El trabajo de campo que he realizado en el distrito de Curicaca me ha permitido identificar a los actores formales e informales que participan en la formalización de los mineros artesanales. Los actores formales directos son el Estado y los mineros, los consultores son actores formales indirectos, su participación se debe a la decisión del minero artesanal al decidir contratarlos.

Los actores informales, por otro lado, están constituidos por persona que sin tener una participación legal intervienen en el resultado de una decisión administrativa en beneficio propio o de un tercero. En este grupo se encuentran los políticos, personal administrativo y los propios servidores que se valen de un tercero. Sobre este grupo de informales, Hernández (2012) refiere que no hay ningún tipo de control porque no se encuentran articulados a una red especializada de corrupción.

La articulación entre la Dirección Regional de Energía y Minas, Municipalidad Distrital de Curicaca, Autoridad Local del Agua y las entidades de alcance nacional (Organismo de Fiscalización Ambiental, Ministerio de Agricultura y el Ministerio del Ambiente) no está fortalecida y no tienen presencia en Curicaca. Este distanciamiento entre Estado y minero, ha llevado que los mineros artesanales creen que el Estado busca desaparecer la minería artesanal por ser un problema para la sociedad y los intereses del Estado. Por eso mismo O'Donnell, llama zonas marrones a los lugares donde hay escasa presencia del Estado.

El Gobierno Regional de Junín, ha demostrado que no tiene interés en este sector porque no cuenta con ninguna política para la minería artesanal y menos para la formalización de los mineros artesanales no metálicos. No por el

excesivo centralismo capitalino que plantea Valencia (2014), sino por falta de voluntad política y desconocimiento del tema, que ha hecho que el dinero transferido para la formalización sea revertido al Estado.

Pinedo (2015) refiere que la formalización de la minería artesanal quedó opocada por la complejidad de problemas de tipo histórico, social, normativo y territorial. El planteamiento del autor guarda relación con la situación encontrada en los mineros artesanales no metálicos en Curicaca, a razón de que la informalidad se debe: al alto costo de los permisos y autorizaciones; a la escasa coordinación entre las instituciones públicas; al deficiente número de profesionales en la Dirección Regional de Energía y Minas de Junín. Además de la poca voluntad del minero de querer formalizarse por su irresponsabilidad, y por eso, Zaremborg (2011) refiere que la informalidad está conformada por individuos que voluntariamente prefieren ubicarse en este sector por las ventajas que ofrece.

La desconfianza en las instituciones administrativas y judiciales ha provocado que la población intervenga con mayor frecuencia en la solución de los conflictos sociales, desconfianza que es aprovechado por personas con ideologías antisistema y autoproclamados defensores del medio ambiente; por ello mismo la Defensoría del Pueblo ha recomendado en su informe 167 que se elabore normativas administrativas destinados a resolver las controversias o conflictos por incompatibilidad de derechos otorgados por el Estado.

Puedo decir finalmente que se cumplieron mis objetivos planteados en esta tesis, ya que he determinado los factores del proceso de formalización de la actividad minera artesanal en el distrito de Curicaca. La hipótesis planteada para el estudio de caso se ha confirmado en el sentido que los procedimientos administrativos costosos, burocráticos e iguales para la gran, mediana, pequeña y minería artesanal dificultan la formalización. Además se determinó la inoperancia de la administración pública, la poca presencia del Estado y la falta de políticas sectoriales.

BIBLIOGRAFÍA

ARGUEDAS Cynthia, Carlos DIEZ CANSECO y Virginia RODRÍGUEZ

2011 La experiencia de descentralización del sector minero. Lima Perú. En fortalecimiento de la gestión regional en materia de minería a pequeña escala, Ministerio de Energía y Minas.

ALTER CHEN, Martha

2012 La economía informal: definiciones, teorías y políticas. Estados Unidos. WIEGO. Documento de Trabajo de WIEGO No 1. Estados Unidos. Publicado por Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO)

BANCO MUNDIAL

2007 Informalidad: Escape y Exclusión. Traducción de Ricardo Argüello Bogotá. Mayol editores.

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.

BERMÚDEZ TIRADO, Rafael Darío y Sergio Rafael MILANO

2002 “La minería de pequeña escala en el estado Bolívar, Venezuela”. Centro de Investigaciones de Gestión Ambiental y Desarrollo Sustentable (CIGADS). Bolívar 2002. Consulta 10 de octubre de 2014. <http://biblioteca.unmsm.edu.pe/redlieds/Recursos/archivos/pequenamineria/Venezuela/MPE-Dario.pdf>

BOBADILLA, Percy y David TARAZONA

2008 Nosotros hacemos los pueblos El empoderamiento en la minería artesanal. Los casos de algunas localidades de Arequipa, Ayacucho y Puno. Lima: proyecto Gama, INFORMET, COSUDE y CISEPA, 278p.

BOBBIO, Norberto

1996 Capítulo III: "Estado, poder y gobierno". En estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política. México: Fondo de Cultura Económica. Pp 79-116.

BOCANGEL JEREZ, Danilo

2002 "Bolivia Estudio Regional/Nacional sobre Pequeña Minería y Artesanal Proyecto MMSD". IIED and WBCSD (Ed.) Mining, Minerals and Sustainable Development (MMSD). N° 71. Pp. 40.

BLUTMAN, Gustavo

2009 La reforma y modernización del estado en argentina: el papel de la cultura organizacional. Tesis de doctorado facultad de ciencias económicas. Argentina: Universidad de Buenos Aires. Consulta: 20 de octubre de 2014. <http://www.econ.uba.ar/www/servicios/Biblioteca/bibliotecadigital/bd/tesisdoc/blutman.pdf>

BROMLEY, Ray

1998 "Informalidad y desarrollo: interpretando a Hernando de Soto". En Sociológica. Economía informal, microempresas y estrategias de empleo Mayo-agosto de 1998. México, año 13, número 37, Pp. 16-39.

BUEZO DE MANZANEDO DURAN, Luis

2005 *La minería artesanal de oro en el Perú vista desde un enfoque organizacional*. Lima Perú. Tesis. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, escuela de graduados. Consulta 24 de abril del 2014. <http://www.rptd.edu.pe/results.jsp>

CARRILLO HOYOS, Sandra Verónica

2011 Comunidades y minería la comunicación en el conflicto. Tesis de licenciatura en Ciencias y Artes de la Comunicación. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, facultad de ciencias y artes de la comunicación. Consulta: 20 de mayo de 2014. <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio>.

CENTRO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO

2005 Formalización de la minería en pequeña escala en Bolivia.
http://biblioteca.unmsm.edu.pe/RedLIEDS/Recursos/archivos/pequenamineria/Bolivia/Estudio_FMPE.pdf)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

1993 Constitución Política del Perú.

CONGRESO DE LA REPUBLICA

2002 Ley de formalización y Promoción de la pequeña minería y la minería artesanal. Lima, 21 de enero.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2002 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Lima, 08 de noviembre.

CONGRESO DE LA REPUBLICA

2003 Ley 28090. Ley que regula el cierre de minas. 14 de octubre. 2011 Ley 29785. De Consulta a los pueblos indígenas. 07 de setiembre.

CUEVA HERRERA, Esteven

2012 El impacto de las transferencias monetarias mineras en el desarrollo de los Distritos del Perú. Tesis para optar el Grado de Magíster en Economía. Lima. Pontificia Universidad Católica del Perú.

CHAPARRO ÁVILA, Eduardo

2004 La pequeña minería y los nuevos retos de la Gestión Pública. CEPAL. Chile.

CHAVEZ Ángel

2012 Estudios Ambientales requeridos para las Actividades de Exploración, Explotación y Beneficio [diapositiva]. Consulta: 31 de mayo de 2015.

DAS Veena y POOLE Deborah

2008 “El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas”. Cuadernos de Antropología Social. Estados Unidos, año 2008, número 27, pp. 19–52.

D’AURIA, Aníbal

2008 “Ciencia del derecho y crítica del Estado: Kelsen y los anarquistas”. Revista sobre enseñanza del Derecho. Argentina, año 2008, número 12, pp. 9-21.

DE SOTO, Hernando

1986 El otro sendero: La revolución informal, Lima. Editorial El Barranco, s.e.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2013 Gestión del Estado frente a la Minería Informal e Ilegal en el Perú Supervisión a la implementación de los Decretos Legislativos promulgados al amparo de la Ley N° 29815. Lima: Defensoría del Pueblo.

2014 Balance de la gestión estatal frente a la minería informal e ilegal en el Perú 2012-2014. Supervisión a las entidades de alcance nacional y regional. Lima: Defensoría del Pueblo.

DURAND Francisco

2015 “El que puede, puede: Dinámicas informales e ilegales en los espacios rurales”, Dinámicas informales e ilegales en los espacios rurales. Arequipa: Seminario Permanente de Investigación Agraria-SEPIA.

ENGELS, Federico

s/a El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado. En Marx y Engels- Obras escogidas. Moscú: Editorial progreso.

EMPRESA SÍLICE INDUSTRIAL COMERCIAL S.A.

2013 Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo del Proyecto Minero “Hugo Alfredo 1975, Cristal Y San Lucas”.

EMPRESA COMPAÑÍA MINERA SIERRA CENTRAL

2014 Instrumento Ambiental del Proyecto de Ampliación de la Planta de Beneficio “Victoria”.

GARCÍA, Guillermo y Militza FRANCISKOVIC

2011 “Derecho Minero- doctrina, jurisprudencia y legislación actualizada”. Diplomado en derecho minero ambiental. Lima. EGACAL.

GAMARRA BARRANTES, Carolina

2011 “La concesión minera”. Diplomado en derecho minero ambiental. Lima. EGACAL.

GOBIERNO REGIONAL DE JUNÍN

2011 Ordenanza Regional. Huancayo, 22 de febrero.

GOBIERNO REGIONAL DE JUNÍN

2012 Ordenanza Regional. Huancayo, 17 de diciembre.

GLAVE Manuel, Juana KURAMOTO

2007 La minería peruana: “lo que sabemos y lo que aún nos falta por saber”. Grupo de Análisis para el Desarrollo. Investigación, políticas y desarrollo en el Perú. Lima. Remanso Ediciones EIRL. Pp 135-180.

GUTIÉRREZ GUARDIA, Carlos Amado

2010 La propiedad minera. “Revista del Instituto de Investigaciones FIGMMG”. Lima. 2010 Vol. 13. N.º 25. Pp 42-48. Consulta 22 de mayo de 2014. http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtual/publicaciones/geologia/v13_n25/pdf/a06v13n25.pdf.

HERNANDEZ DIEZ, Sandro

2012 Estructura de las redes de corrupción en los procesos de selección de obras públicas en el sector Transportes y Comunicaciones entre los años 2005 y 2010. Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencias Políticas con Mención en Gerencia pública. Lima. Pontificia Universidad Católica del Perú.

ISUANI, Ernesto Aldo

1979 Tres Enfoques Sobre El Concepto de Estado “El Estado y las políticas de seguridad social hacia el trabajo: el caso argentino”. Tesis de doctorado. Universidad de Pittsburg, 1979. cap. I. Traducido por Nelson Dionel Cardozo. <http://www.aldoisvani.com/wp-content/uploads/2011/01/Tres-Enfoques-sobre-el-concepto-de-Estado11.pdf>.

KELSEN Hans

1934 “Teoría Pura del Derecho”, Madrid, pág.33.

KURAMOTO, Juana R.

2007 Transparencia de los ingresos y pagos en las industrias extractivas. Lima. Grupo de Análisis para el Desarrollo, GRADE.

2001 La minería artesanal e informal en el Perú. Lima. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Remanso Ediciones EIRL.

LÓPEZ BÁRCENAS Francisco, Galicia ESLAVA y Mayra MONTSERRAT

2011 El mineral o la vida. La legislación minera en México. Primera edición. México. COAPI.

LÓPEZ JERI, Elinor

2012 “La administración de justicia en temas medio ambientales mineros y su relación con la prevención de conflictos sociales”. Estudio de casos en Cuzco, Ancash y Cajamarca. Tesis para optar el grado de Magister en Derecho con mención en Política Jurisdiccional. Lima. Pontificia Universidad Católica del Perú.

LOAYZA, Norman.

2008 “Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú”. Banco central de Reserva del Perú

MEDINA C. Guillermo y Jorge AREVALO

2007 La minería ilegal en el Perú, Trabajo de Investigación de la XXVIII Convención Minera. Colegio de Ingenieros de Perú.

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS

1992 Decreto Supremo 014-92-EM. 21 de diciembre.

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS

1992 Decreto Supremo, 018-92-EM. Lima, 7 de setiembre.

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS

1994 Decreto Supremo, 03-94-EM. Lima, 14 de enero.

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS

2008 Resolución Ministerial 046-2008-MEM/DM. Lima, 02 de febrero.

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS

2002 Decreto Supremo 013-2002-EM. Lima, 19 de abril.

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS

2010 Decreto Supremo 055-2010-EM. 21 de agosto

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS

2013 Perú 2012 Anuario Minero, reporte estadístico. Nazca Estudio Gráfico SAC.
Lima

MOSCHELLA MILOSLAVICH, Paola

2011 Impactos ambientales de la minería aurífera y percepción local en la micro cuenca huacamayo, Madre de Dios. Tesis para optar el título de Licenciada en Geografía y Medio Ambiente. Lima. Pontificia Universidad Católica del Perú.

OCMAL

2012 Legislación Minera en el Derecho Comparado: Los casos de: Chile, Ecuador, Perú, Guatemala y El Salvador.

O'DONELL, Guillermo

1993 "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas" En Desarrollo Económico. Buenos Aires. 1993. Vol. XXXIII N° 130. Consulta 10 de junio de 2014. <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/deluca/odonnell>.

2008 Hacia un Estado de y para la democracia. Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la ciudadanía en América Latina. Ediciones PNUD, Unión Europea y R.Mariani. Lima: PNUD/UE, pp. 25-62.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO GINEBRA

2002 Conferencia internacional del trabajo, Informe VI, "El trabajo decente y la economía informal". Ginebra.

OSTO GÓMEZ, Zaida Mireya

2010 Los modelos contemporáneos de democracia y las teorías sociológicas del Estado, el poder y la sociedad civil. Consulta 22 de octubre de 2014. dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3739718.

OSZLAK, Oscar

2007 Formación histórica del Estado en América Latina: elementos Teórico metodológicos para su estudio. En lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Argentina. Pp 115-143.

OYARZUN, Roberto, pablo HIGUERAS y Javier LILIO

2011 Minería Ambiental una introducción al impacto y su remediación. Ediciones GEMM-Aula2punto.net. Madrid.

PEÑA OROCAJA, Karina Virginia

2013 Implementación de la política de fiscalización ambiental de la pequeña minería y minería artesanal. El caso del gobierno regional de Arequipa. Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencias Políticas con Mención en Políticas Públicas y Sociedad Civil. Lima. Pontificia Universidad Católica del Perú. (<http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/1008>)

PIEDRA, Carla

2011 "Minería en el Perú las dos caras de la moneda". Gestión pública y desarrollo. Lima. Pp 12-16.

PINEDO MACEDO, Donaldo Humberto

2015 "Estrategias del Estado Peruano frente a las dinámicas informales e ilegales. La extracción de oro aluvial en la Amazonía Sur", Dinámicas informales e ilegales en los espacios rurales. Arequipa: Seminario Permanente de Investigación Agraria-SEPIA.

PORRUA PEREZ, Francisco

2005 Teoría del Estado. Trigésima novena Edición. México. Editorial Porrúa.

PODER EJECUTIVO

2012 Decreto Legislativo 1100, 18 de febrero.

2012 Decreto Legislativo 1105. Lima, 19 de abril.

RED DE PROPUESTAS Y ACCION MUQUI

2012 Informalidad e ilegalidad de la minería artesanal y pequeña minería en el Perú: Diagnóstico y propuestas. Lima.

ROJAS, Carlos

2010 Valoración de Recursos Minerales bajo la teoría del desarrollo Sostenible. Revista EIA, Escuela de Ingeniería de Antioquia, Medellín. Colombia. 2010. Número 13, p. 65-75.

ROJAS CARO, Patricia

2010 La gestión del agua en cuencas con minería “limitaciones desde la sostenibilidad ambiental y la equidad social en la Cuenca Porcón, Perú”. Proyecto Final de Máster en Sostenibilidad Universidad Politécnica de Catalunya. Barcelona

ROMERO, María Katia y otros

2005 Formalización de la minería en pequeña escala en América Latina y el Caribe: Un análisis de experiencia en el Perú. 2005. CooperAcción. Perú. Ediciones Nova Print SAC.

SÁNCHEZ C. José Miguel, ENRÍQUEZ B. Sara María

1996 Impacto Ambiental de la Pequeña y Mediana Minería en Chile. Documento preparado para la División de Industria y Minería del Banco Mundial en el marco del Proyecto “Environmental Study of Artisanal, Small and Medium Mining in Bolivia, Chile and Perú”, patrocinado por el Banco Mundial e International Development and Research (Canada). Chile.

SANDOVAL, Fabián

2002 “La Pequeña Minería en el Ecuador. Proyecto MMSD”. IIED and WBCSD (Ed.). Mining, Minerals and Sustainable Development (MMSD).N° 75:Pp. 30.

SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL

2014 La realidad de la minería ilegal en países amazónicos. Lima. Negrapata S.A.C

SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL

2014 Madre de Dios: Podemos evitar la tragedia? Políticas de ordenamiento de la minería aurífera. Lima: SPDA

TEJADA GURMENDI, Jaime

2011 “El dominio originario sobre los recursos minerales”. Procedimiento de titulación minera en la legislación nacional. Diplomado en derecho minero ambiental. Lima. EGACAL. “Sistema de amparo minero” Gaceta Jurídica. Lima, 14 de setiembre, p. 7.

UNESCO

2006 Audiencia pública del Congreso de la República del Perú sobre «Gestión de la minería artesanal y la responsabilidad social en el desarrollo minero y en la superación de la pobreza en la región andina amazónica. Consulta 04 de mayo de 2013.
(<http://www.unesco.org.uy/shs/fileadmin/templates/shs/archivos/Parte3.pdf>)

VALENCIA Lenin y PALAO Lucia

2015 “Minería informal y ruralidad: convergencias y divergencias en los procesos de formalización en Puno y Madre de Dios”, Dinámicas informales e ilegales en los espacios rurales. Arequipa: Seminario Permanente de Investigación Agraria-SEPIA.

WEBER, Max

1944 Sección 2: “El estado racional como asociado de dominio institucional con el monopolio del poder legítimo”. En economía y sociedad. Tomo I. México: Fondo de Cultura Económica. Pp 1056-1076.

ZAREMBERG, Gisela

2011 Corporativismo informal “Organizaciones de ambulantes y partidos políticos a partir de la alternancia electoral en México, Distrito Federal (2000-2005)”. México. Clacso.

ZENTENO QUINTERO, Rene M.

1993 “El uso del concepto de informalidad en el estudio de las condiciones del empleo urbano. Un ejercicio para la frontera norte y principales áreas metropolitanas de México”. Frontera norte. México, 1993, Vol. 5, N° 9, Pp.68-95.

ZEGARRA MÉNDEZ, Eduardo, ORIHUELA José Carlos y PAREDES Maritza.

2007 Minería y economía de los hogares en la sierra peruana: Impactos y Espacios de Conflicto. Lima. Grupo de Análisis para el Desarrollo, GRADE, Consorcio de Investigación Económica y Social, CIES.

ZUÑIGA URBINA, Francisco

2005 Constitución y Dominio Público: Dominio Público de Minas y Aguas Terrestres. “Revista Ius et Praxis” [online]. Talca. 2005, vol.11, N° 2. Pp. 65-101. Consulta 10 de diciembre de 2014. http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S071800122005000200003&script=sci_arttext#notaxx

ANEXO
ACTORES ENTREVISTADOS

N°	NOMBRES Y APELLIDOS	
1	José Avellaneda Puri	Consultor
2	Mario Salazar Orihuela	Consultor
3	Héctor Arturo López Dávila	Consultor
4	Severo Emilio Melgar Meza	Servidor público
5	Juan Felix Villena Baquerizo,	Servidor público
6	Luis Antonio Loayza Chalco	Servidor público
7	Adan Teodulo Mayta porras	Servidor público
8	Mercy Rosabel Calderón Rodriguez	Servidor público
9	Estanislao Garay Casachagua]	Minero artesanal
10	Toefines Rivas Alvaro	Minero artesanal
11	Sonia Cervantes Molina	Minero artesanal
12	Cesar Gustavo Colca Chávez	Minero artesanal
13	Lola Elsa Camarena Toralva	Minero artesanal
14	David Vidal Colca Alaya.	Minero artesanal
15	Lucila Ramos Alaya.	Minero artesanal
16	Manolo Aníbal Casa Contreras	Alcalde
17	Justo German RosalesReyes	Regidor
18	Modesto	Presidente comunal
19	Julio Ramos	Trabajador de mina