

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



**Análisis del impacto del diseño en la implementación de la
política pública de asignación de Cuotas de Hidrocarburos en
la lucha contra la minería ilegal en Madre de Dios**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER
EN CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO CON MENCIÓN EN
POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN PÚBLICA**

AUTOR

Marco Antonio Gonzales Peralta

ASESORA

Tracy Alexandra Prieto Barragán

Marzo, 2021

RESUMEN

La presente investigación está dirigida a analizar el impacto del diseño en la implementación de la política pública de asignación de Cuotas de Hidrocarburos, en la lucha contra la minería ilegal, en el departamento de Madre de Dios en los años 2014 a 2019. Para ello, se aborda primero el proceso de diseño de tal política, a fin de describirlo y analizarlo; luego, se estudia el curso de acción del proceso de implementación y se determinan los elementos que caracterizaron el mismo; finalmente, se discute la causalidad existente entre la estructura del diseño de la política y el consecuente proceso de implementación. Considerando lo dicho, y luego de realizar análisis cualitativos y cuantitativos, se afirma que la falta de evidencia robusta, la incompreensión del problema a abordar, la inadecuada contextualización y la ausencia de objetivos claros, posibles y medibles en el diseño de la asignación de Cuotas de Hidrocarburos en el departamento de Madre de Dios; generan una política pública frágil, que tiene un proceso de implementación con importantes externalidades negativas, una alta carga burocrática y ausencia de logros esperados.

Palabras clave: Política pública, diseño de políticas públicas, implementación de políticas públicas, minería ilegal, hidrocarburos, Cuotas de Hidrocarburos, departamento de Madre de Dios

ABSTRACT

The current investigation is geared towards the analysis of the impact of design in the implementation of the public policy of the Hydrocarbon Quotas, to fight illegal mining, in the region of Madre de Dios from 2014 to 2019. To do so, the design process of such policy is first addressed, in order to describe and analyze it; then, the course of action of the implementation process is studied and the elements that characterized it are determined; finally, the existing causality between the policy design structure and the consequential implementation process is discussed. In consideration of what has been said, and after conducting qualitative and quantitative analysis, it is claimed that the lack of robust evidence, the incomprehension of the addressed issue, the inadequate contextualization and the absence of clear, possible and measurable purpose in the design of Hydrocarbon Quotas allocation in the region of Madre de Dios generate a fragile public policy, which has an implementation process with important negative externalities, a huge bureaucratic burden and the absence of expected achievements.

Key words: public policy, public policy design, implementation of public policy, illegal mining, hydrocarbons, Hydrocarbon Quotas, region of Madre de Dios.

Dedico la presente tesis:

A mis padres y a los espíritus de Roberto, Beatriz y Magdalena porque en vuestras casas ocurrió mi educación, lo demás solo ha sido acumulación de conocimiento.

A la memoria de Rosa María Ortiz Ríos quien hace quince años me introdujo en la senda de los hidrocarburos y colaboró con este trabajo hasta poco antes de su partida.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a las siguientes personas que, en esto y aquello, ayudaron a dar forma al presente trabajo: Virginia Lopez Quiroz, Charles Flores Sebastian, Anthony del Villar Guerra, Liliana Hidalgo Sanchez, y a quienes aceptaron brindarme entrevistas, cuyos nombres no puedo revelar en cumplimiento de la promesa de anonimato.

Mi especial gratitud para Katherine Subirana Abanto, la mujer que siempre estuvo.



ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

DREM: Direcciones Regionales de Energía y Minas

gal: Galones

ha: Hectárea

INGEMMET: Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico

MB: Miles de barriles

MBDC: Miles de barriles por día calendario

MEF: Ministerio de Economía y Finanzas

MEM: Ministerio de Energía y Minas

MINAM: Ministerio del Ambiente

m3: Metro cúbico

Osinergmin: Organismo Supervisor de Inversión en Energía y Minería

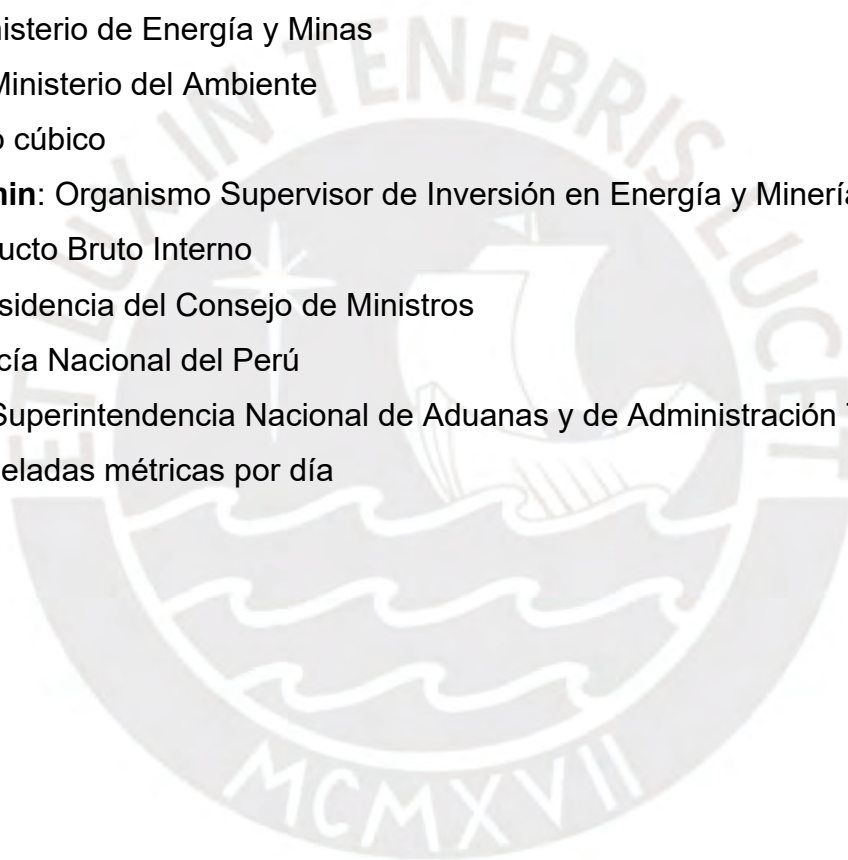
PBI: Producto Bruto Interno

PCM: Presidencia del Consejo de Ministros

PNP: Policía Nacional del Perú

SUNAT: Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria

TMD: Toneladas métricas por día



ÍNDICE

CARÁTULA	I
RESUMEN	II
DEDICATORIA	IV
AGRADECIMIENTOS	V
ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS	VI
ÍNDICE	VII
ÍNDICE DE TABLAS	IX
ÍNDICE DE FIGURAS	X
INTRODUCCIÓN	1
1. CAPÍTULO 1: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO	5
1.1. ESTADO DE LA CUESTIÓN	5
1.1.1. <i>La minería ilegal y la política de control de hidrocarburos</i>	5
1.1.2. <i>Relación entre el diseño y la implementación de una política</i>	8
1.2. MARCO TEÓRICO	10
1.2.1. <i>Definición de política pública</i>	10
1.2.2. <i>Ciclo de las políticas públicas</i>	11
1.2.3. <i>Diseño de la política pública</i>	12
1.2.4. <i>Implementación de la política pública</i>	15
1.3. MARCO CONCEPTUAL	18
1.3.1. <i>Minería ilegal</i>	18
1.3.2. <i>Insumos químicos (e hidrocarburos)</i>	19
1.3.3. <i>Cuotas de Hidrocarburos</i>	21
1.3.4. <i>Zona de Régimen Complementario</i>	22
1.4. MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DE LA ACTIVIDAD MINERA	23
1.4.1. <i>Sobre la minería legal</i>	23
1.4.2. <i>Sobre la formalización minera</i>	24
1.4.3. <i>Sobre la minería ilegal</i>	25
2. CAPÍTULO 2: EL DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ASIGNACIÓN DE CUOTAS DE HIDROCARBUROS EN MADRE DE DIOS	28
2.1. DELIMITACIÓN DEL DISEÑO DE LA POLÍTICA	29
2.2. PROCESO DE DISEÑO DE LA POLÍTICA	34
2.2.1. <i>Antes de la modificación del Decreto Legislativo N° 1103</i>	34
2.2.2. <i>La modificación del Decreto Legislativo N° 1103</i>	40
2.2.3. <i>Después de la modificación del Decreto Legislativo N° 1103</i>	43
2.3. EVALUACIÓN DEL DISEÑO DE LA POLÍTICA	47

2.3.1.	<i>Respecto de la evidencia en la que se basó</i>	47
2.3.2.	<i>Respecto de la comprensión del problema</i>	50
2.3.3.	<i>Respecto del contexto</i>	55
2.3.4.	<i>Respecto de los objetivos</i>	58
2.3.5.	<i>Respecto del respaldo político</i>	60
3.	CAPÍTULO 3: LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ASIGNACIÓN DE CUOTAS DE HIDROCARBUROS EN MADRE DE DIOS..	63
3.1.	DELIMITACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA	64
3.1.1	<i>La asignación y supervisión de Cuotas de Hidrocarburos</i>	64
3.1.2	<i>La aplicación de mecanismos de control de recepción y despacho</i>	67
3.2.	PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA	67
3.2.1	<i>El proceso de implementación de asignación y supervisión de Cuotas de Hidrocarburos</i>	67
3.2.2	<i>El proceso de implementación de mecanismos de control de recepción y despacho</i>	77
3.3.	EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA	80
3.3.1	<i>Respecto del equilibrado nivel de conocimiento técnico de los actores burocráticos</i>	80
3.3.2	<i>Respecto de la contextualización de la implementación</i>	87
3.3.3	<i>Respecto de la adecuada carga burocrática</i>	91
3.3.4	<i>Respecto del medio institucional favorable y suficiente para la realización de la política pública</i>	94
4.	CAPÍTULO 4: DISCUSIÓN Y RESULTADOS	100
4.1.	SOBRE EL OBJETIVO DE LA POLÍTICA	100
4.2.	BALANCE DEL DISEÑO DE LA POLÍTICA	103
4.3.	BALANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA	105
4.4.	IMPACTO DEL DISEÑO EN EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN	107
5.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	115
5.1.	CONCLUSIONES	115
5.2.	RECOMENDACIONES	117
6.	BIBLIOGRAFÍA	120
7.	ANEXOS	136
7.1	COMPARATIVO DE LA FÓRMULA LEGISLATIVA DEL DECRETO SUPREMO N° 016-2014-EM CON SUS MODIFICACIONES	136
7.2	COORDINACIONES CONTEXTUALIZADAS ENTRE EL MEM, OSINERGMIN, MEF Y SUNAT PARA CUANTIFICAR LAS CUOTAS DE HIDROCARBUROS	159
7.3	FORMATO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO	165
7.4	GUÍAS DE ENTREVISTAS	166
7.5	SISTEMATIZACIÓN DE ENTREVISTAS	172

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1: Clasificación de las actividades mineras por estrato.....	24
TABLA 2: Marco Institucional de la lucha contra la minera ilegal y formalización de la minería en el Perú	26
TABLA 3: Marco legal de la actividad minera en el Perú.....	27
TABLA 4: Actores entrevistados – Proceso de Diseño.....	28
TABLA 5: Marco Normativo de la asignación de Cuotas de Hidrocarburos.....	30
TABLA 6: Demanda de Hidrocarburos anual - 2013	41
TABLA 7: Esquema del diseño de la política de Cuotas de Hidrocarburos.....	45
TABLA 8: Actores entrevistados – Proceso de implementación.....	63
TABLA 9: Mecanismos para el control y fiscalización de Insumos Químicos que pueden usarse en la minería ilegal.....	64
TABLA 10: Cantidad total de agentes consignados en las cuatro asignaciones de Cuotas de Hidrocarburos	66
TABLA 11: Secuencia de propuestas de Cuotas de Hidrocarburos de Osinergmin a MEM y asignación a través de Decretos Supremos	68
TABLA 12: Escenarios de las propuestas de Cuotas de Hidrocarburos presentados por Osinergmin al MEM	76
TABLA 13: Muestra de grifos y consumidores directos analizados en el estudio longitudinal	82
TABLA 14: Resultados del estudio longitudinal en grifos respecto del Diesel B5.....	83
TABLA 15: Variaciones totales en galones de cuotas de Diesel B5 en grifos entre Decretos Supremos.....	84
TABLA 16: Variaciones totales en porcentaje y galones de cuotas de gasolina en grifos entre Decretos Supremos.....	84
TABLA 17: Variación de Diesel B5 en consumidores directos entre Decretos Supremos	85
TABLA 18: Variación de Diesel B5 en grifos disgregada por zonas mineras y no mineras	88
TABLA 19: Variación de Diesel B5 en grifos disgregada por rangos de asignación	89
TABLA 20: Coeficiente de correlación entre las Cuotas de Hidrocarburos propuestas por Osinergmin y la asignación de éstas por parte del MEM	95
TABLA 21: Comparación del consumo promedio nacional de combustibles en grifos con los escenarios propuestos por Osinergmin para el Diesel B5 en Madre de Dios	102

ÍNDICE DE FIGURAS

<i>FIGURA 1: Esquema del diseño e implementación de la Política Pública de asignación de Cuotas de Hidrocarburos.....</i>	<i>33</i>
<i>FIGURA 2: Identificación de corredor minero y zonas de minería ilegal.....</i>	<i>53</i>
<i>FIGURA 3: Abastecimiento de Hidrocarburos a Madre de Dios.....</i>	<i>54</i>
<i>FIGURA 4: Evolución de la demanda de Diesel B5 en grifos de Madre de Dios, Cusco y Puno antes y durante la implementación de las Cuotas de Hidrocarburos</i>	<i>70</i>
<i>FIGURA 5: Reclamo en Madre de Dios por asignación de Cuotas de Hidrocarburos a través del D.S N° 013-2015-EM</i>	<i>73</i>
<i>FIGURA 6: Evolución de la demanda de Diesel B5 en grifos antes y después de la implementación de Cuotas de Hidrocarburos</i>	<i>101</i>



INTRODUCCIÓN

Quid non mortalia pectora cogis,
auri sacra fames!

Virgilio, *Eneida* (III, 56-57)¹

El Perú ha tenido una boyante industria minera en los últimos 20 años, sin embargo, la minería ilegal también ha tenido desgraciada prosperidad, de tal modo que es una de las principales actividades delictivas de acuerdo con la cantidad de dinero que moviliza (De Echave 2016: 131). Una de las políticas públicas del gobierno peruano para contrarrestar el fenómeno, fue la implementación, en el año 2014, de la asignación de Cuotas de Hidrocarburos, que consistió en la restricción de la cantidad de combustible que se comercializaba en el departamento de Madre de Dios, principal zona de minería ilegal del país.

Sin embargo, tras presentar varias modificaciones, esta política pública fue dejada sin efecto en el año 2019, aunque persiste el alto consumo de combustibles en el mencionado departamento. Autores como Salhuana sostienen que la asignación de Cuotas de Hidrocarburos generó gran corrupción, de modo que el combustible nunca dejó de ser abastecido a los que realizan la minería ilegal (2019: 76), lo cual invita a un análisis sobre el impacto del diseño en la implementación de la política en cuestión.

Así, el estudio de la política de asignación de Cuotas de Hidrocarburos, en la lucha contra la minería ilegal, en el departamento de Madre de Dios en los años 2014 a 2019, permitirá obtener evidencia cualitativa y cuantitativa sobre el impacto del diseño en la implementación de dicha política pública.

A partir de ello, se podrá extraer conclusiones generales sobre los elementos que deben propiciarse y evitarse en el diseño de una política, a fin de obtener

¹ ¿A qué crimen no fuerzas el corazón del hombre, maldita sed de oro?

una implementación efectiva en la generación de valor público. De esta forma, se contribuirá a la literatura nacional sobre el impacto del diseño de una política pública en su proceso de implementación, con la finalidad de brindar a los diseñadores lecciones que permitan hacer más eficiente su labor.

Conforme a lo mencionado, el objetivo principal propuesto es analizar el impacto del diseño en la implementación de la política pública de asignación de Cuotas de Hidrocarburos, en la lucha contra la minería ilegal, en el departamento de Madre de Dios en los años 2014 a 2019.

Los objetivos que se derivan de este son: 1. Describir el proceso de diseño de la política indicada y analizar su estructura, 2. Describir el curso de acción del proceso de implementación de la política en el contexto en que se realizó, y 3. Determinar los elementos que caracterizaron el proceso de implementación de la política.

En correlación con tales objetivos, esta tesis se plantea como principal interrogante: ¿Cómo ha impactado el diseño en la implementación de la política pública de asignación de Cuotas de Hidrocarburos, en la lucha contra la minería ilegal, en el departamento de Madre de Dios en los años 2014 a 2019?

En atención a ello, las preguntas secundarias buscan responder: ¿Cómo se estructuró el diseño de la política de asignación de Cuotas de Hidrocarburos?, ¿cuál ha sido el curso de acción del proceso de implementación de la política?, así como ¿cuáles han sido los elementos que caracterizaron el proceso de implementación de la política?

Es pues, este trabajo, un estudio de caso de la política pública mencionada; para lo cual se utilizará las metodologías de investigación cualitativa, a través de revisión documental y entrevistas semiestructuradas; y cuantitativa, a través del estudio longitudinal (Arnau y Bono 2008) y el coeficiente de correlación de Pearson.

Se realizará una revisión normativa de las disposiciones en las que se expresó el diseño e implementación de la política en cuestión, así como entrevistas semiestructuradas a un representante de los agentes sobre quienes se aplicó la política, y a servidores y funcionarios públicos del Ministerio de Energía y Minas (MEM), SUNAT² y Osinergmin³, que intervinieron en las fases indicadas, a fin de recoger de primera fuente las características y el curso de acción de la misma.

Los datos de la cuantificación de las cuotas se analizarán a fin de revisar la consistencia entre éstos y el objetivo de la política, así como la armonía entre las propuestas de Cuotas de Hidrocarburos de Osinergmin y la asignación de éstas por parte de MEM con aprobación del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

En el primer capítulo se desarrolla la base teórica que servirá de sustento para el análisis de la política; así, se expone el estado de la cuestión de la minería ilegal y el control de hidrocarburos; el marco teórico de las políticas públicas, con énfasis en el diseño y la implementación; un marco conceptual en que se precisan los principales términos técnicos que se utilizan; y un marco normativo e institucional de la minería legal, la lucha contra la ilegal y la formalización minera.

El segundo capítulo aborda el diseño de la política pública de asignación de Cuotas de Hidrocarburos en Madre de Dios; para ello, se delimita y narra el proceso de diseño, así mismo, se realiza una evaluación de éste, siguiendo a Hudson, Hunter y Peckman (2019), conforme a cinco elementos de un buen diseño: Evidencia robusta, plena comprensión del problema a abordar, elaboración por parte de personas con un vasto conocimiento del contexto, determinación de objetivos claros y respaldo político.

En el capítulo tercero se trata la implementación de la política objeto de estudio. Para ello se delimita y narra dicho proceso, y se realiza una evaluación del mismo considerando cuatro elementos para una exitosa implementación; los tres primeros se extraen de Calderón (2017): equilibrado nivel de conocimiento

² Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria.

³ Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería.

técnico de los actores burocráticos, contextualización y adecuada carga burocrática; el cuarto elemento se toma de Lahera (2008) y es el medio institucional favorable y suficiente para la realización de la política.

En el capítulo último se exponen la discusión y los resultados de la investigación; para ello se revisa el cumplimiento del objetivo de la política, se hace un balance tanto del diseño como de la implementación y se revisa el impacto del mencionado diseño en el proceso de implementación de la política bajo estudio. Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones derivadas del trabajo realizado.



1. CAPÍTULO 1: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO

1.1. Estado de la cuestión

La literatura relevante consultada para el presente trabajo será presentada en dos bloques: el primero abordará la minería ilegal y la política de control de hidrocarburos; mientras que el segundo se centrará en la relación entre el diseño y la implementación de una política pública.

1.1.1. La minería ilegal y la política de control de hidrocarburos

La actividad minera ha sido una parte fundamental de la historia del Perú desde las culturas prehispánicas. El Osinergmin precisa que la demanda de metales fue orientada, en la época precolonial, a la producción de bienes de lujo especialmente para las clases altas; no obstante, a partir de la conquista española, la estructura económica se enfoca en la producción de metales (2017: 111). Al respecto, Hunt señala que el legado colonial significó que, el anterior centro de poder virreinal fuera heredado y se instalara un sistema económico enfocado en la minería. Este fenómeno se extendió durante siglos e incluso llegó a financiar las guerras de la Corona española (2011: 45).

Actualmente, la actividad minera continúa plenamente vigente. Así, conforme al reporte anual del MEM, en 2018 la minería produjo casi el 10% del Producto Bruto Interno (PBI) en nuestro país y alrededor del 61% del valor de las exportaciones nacionales, lo cual evidencia la importancia del sector minería en la generación de divisas y empleos, así como la contribución al fisco peruano (2019: 3).

Sin embargo, el problema de la minería ilegal, especialmente la aurífera, siempre ha estado presente; más aún desde el año 2005 en que dicho metal supera la barrera de los 500 dólares y continúa su ascenso hasta

alcanzar picos superiores a 1 700 dólares entre 2011 y 2012, precios que se repiten a partir de 2018.

Para el año 2011 la minería ilegal en el departamento de Madre de Dios ya era un problema público plenamente detectado. Se calculó la presencia de más de 30 000 mineros que operaban con maquinaria pesada, de los cuales el 99% eran ilegales (Instituto de la Amazonía Peruana y Ministerio del Ambiente 2011: 15); además, se identificó una demanda de combustibles que superaba en diez veces la de cualquier otro departamento del Perú, y que en buena parte era destinada a la minería ilegal (Osinergmin 2011: 6)

Conforme a ello, confluían en el departamento de Madre de Dios una gran cantidad de mineros ilegales que hacían uso de maquinaria pesada y un consumo excesivo de combustibles, que no guardaba relación con las cotidianas actividades de tal departamento. En un trabajo de 2012, Crandall afirmó que en Madre de Dios “sky-high gold prices have combined with the completion of the Brazil-Peru Interoceanic Highway, which links this once remote region to major port facilities in both countries, to create a perfect extractive storm”⁴ (2012: 55-56).

En el mismo sentido, De Echave asegura que la mayor rentabilidad en la explotación del oro acrecentó su producción ilegal e informal; así la gran rentabilidad de la explotación del oro llevó a que la pequeña minería, la artesanal, e incluso la ilegal, contaran con procesos de acumulación nunca antes registrados, por lo que invirtieron en la adquisición de maquinaria que acrecentó el volumen de oro que se extraía (2016: 139-140).

Torres, quien realiza un estudio sobre el impacto socio-económico de la minería ilegal, precisa tres factores fundamentales en el incremento de la

⁴ Los precios elevados se han añadido a la culminación de la carretera Interoceánica Brasil-Perú, que une esta región que alguna vez fue remota con puertos principales en ambos países, para crear la tormenta extractiva perfecta. Traducción propia.

minería aurífera ilegal: el incremento constante del precio del oro en el mercado internacional; las limitaciones propias de la economía peruana para generar nuevos puestos laborales; y una importante debilidad institucional, no acotada a un gobierno en particular (2015: 56).

El problema expuesto exigió una respuesta. Así, respecto de la lucha del Estado peruano contra la minería ilegal, Dargent y Urteaga explican que hay tres etapas, a saber: “(i) inacción (2004-2008), (ii) respuesta desarticulada (2008-2011), (iii) respuesta organizada (2011-2015)” (2016: 657). Los autores sostienen, además, la tesis de que la respuesta del Estado tiene una explicación relacionada con factores externos y no sustentada en decisiones internas (2016: 657).

La tercera etapa de lucha contra la minería ilegal, denominada por ellos “respuesta organizada”, es la que interesa en este trabajo. Al respecto, los autores señalan que “esta etapa muestra un mayor énfasis en la represión [...] Al mismo tiempo, se pone más atención en el control de insumos químicos usados para la explotación, prohibiendo su comercialización en las zonas mineras” (Dargent y Urteaga 2016: 668-669).

Es la política de control de insumos químicos, más precisamente de hidrocarburos, el objeto estudiado en este trabajo, el cual busca comprender la repercusión del diseño en el proceso de implementación de la política pública de asignación de Cuotas de Hidrocarburos en la lucha contra la minería ilegal en el departamento de Madre de Dios en los años 2014 a 2019.

Para ello, resulta importante el trabajo de Salhuana, quien se propuso, como un objetivo específico de su tesis de posgrado, analizar si la producción de oro de la minería ilegal se vio disminuida con la fiscalización de los hidrocarburos (2019: 48-49). El autor afirma que se intentó “ahogar” a la minera ilegal al impedir que reciba combustibles para sus maquinarias; sin embargo, calificó a estas medidas como inútiles, pues

produjeron desabastecimiento de combustibles en actividades diferentes a la minería, así como una gran corrupción (Salhuana 2019: 70-71).

Sin embargo, la presente tesis no busca, como el trabajo de Salhuana, medir la efectividad o el impacto de la política pública de Cuotas de Hidrocarburos, sino comprender la repercusión del diseño en el proceso de implementación de dicha política; materia sobre la cual no se halló ningún trabajo en específico.

Corresponde presentar en el siguiente bloque la revisión de los trabajos relevantes, para el presente estudio, sobre la relación entre diseño e implementación de una política pública, considerando también estudios de casos específicos.

1.1.2. Relación entre el diseño y la implementación de una política

De Sebastian precisa que tanto la formación como la puesta en marcha de las políticas, presentan un pequeño margen de error a las estimaciones y cálculos planteados en los diseños, pues éstos son realizados por seres humanos (1999: 38). No obstante, ese margen de error aceptable resulta diferente del error propio de un mal diseño.

Sobre la materia, autores como Polo (20017) y Olavarría (2017), a partir de estudios de casos en Perú y Chile, respectivamente, coinciden en la necesidad de incluir adecuadamente tanto en el diseño como en la implementación de la política pública a la pluralidad de actores involucrados, a fin de evitar inconvenientes en el cumplimiento de los objetivos.

Otro estudio de caso relevante es la tesis de maestría de Zevallos, referente al control de cultivos de la hoja de coca en nuestro país, en el que sostiene, siguiendo a Moore, que la formulación e implementación de tal control careció de una visión integral respecto de los elementos que

motivaron a los agricultores a realizar tal cultivo (Zevallos 2012: 77-78); vale decir, no se comprendió a cabalidad el problema a abordar.

Por otra parte, Pressman y Wildavski (1973) mencionan que “the content of policy design is important in terms of the likelihood of effective implementation”⁵ (citado en Capano, Regini y Turri 2016: 32). Lo que suele suceder, de acuerdo a Stein y Tommasi, es que se ignoran pasos relevantes en los procesos del ciclo de políticas públicas cuando el enfoque del diseño es estrictamente tecnócrata (2006: 395).

En adición, el reporte de economía y desarrollo del Banco de Desarrollo de América Latina de 2015 afirma que la provisión adecuada de bienes y servicios está vinculada a que cada etapa de la política pública se realice satisfactoriamente, a fin que no se interrumpa el ciclo de aprendizaje y mejora (2015: 33).

Conforme a lo indicado, existen diversos errores en el diseño que pueden impactar en la implementación de una política pública, como la exclusión de actores que debieran estar involucrados en la política, la falta de una perspectiva integral de los factores que motivan a ciertos actores, la ignorancia de pasos relevantes en el ciclo de la política pública o la interrupción del círculo virtuoso de aprendizaje y mejora.

Así, el estado de la cuestión es que existen varias investigaciones sobre la actividad minera ilegal en general, e, incluso, específicamente en Madre de Dios, que ayudan a contextualizar la política pública de Cuotas de Hidrocarburos. Asimismo, se ha encontrado una investigación que analiza la efectividad de los mecanismos de control de insumos químicos en Madre de Dios, entre los que se encuentra la política de Cuotas de Hidrocarburos, y estudios de caso que revisan la relación entre el diseño y la implementación de políticas públicas.

⁵ El contenido del diseño de las políticas es importante en términos de la probabilidad de una implementación efectiva. Traducción propia.

Sin embargo, no existe un trabajo precedente que tenga el mismo objetivo que la presente tesis; conforme a ello, esta investigación permitirá llenar el vacío identificado y arribar a conclusiones generales sobre la repercusión del diseño en el proceso de implementación de la política de asignación de Cuotas de Hidrocarburos en Madre de Dios.

1.2. Marco teórico

Existe mucha literatura sobre el análisis de políticas públicas, lo cual permite seleccionar ciertos conceptos que servirán al objetivo del presente trabajo. Cabe mencionar, que los conceptos teóricos son importantes para visualizar situaciones ideales que muchas veces difieren fuertemente de la realidad, pero ayudan a comprender los problemas del curso de acción de una política pública en concreto. Para expresar mejor ese marco teórico, dividimos esta sección en cuatro apartados.

1.2.1. Definición de política pública

Vargas precisa dos factores importantes en la definición de políticas públicas: El Estado, como sujeto principal y la sociedad como objeto principal; sin embargo, precisa que “no todo lo estatal es necesariamente público, ni [...] todo lo social es público” (2004: 54).

Bajo esa óptica, un concepto adecuado de política pública implica la existencia de:

un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth citado por Roth 2015: 38).

Cabe anotar que si bien teóricamente una decisión de política pública puede ser la respuesta que un gobierno (a través de sus autoridades y entidades) y la sociedad (a través de grupos sociales), de consuno, dan a los problemas públicos a fin de alcanzar los fines que conjuntamente han determinado; esta decisión no siempre ocurre en un consenso puramente democrático ni involucra una racionalidad absoluta.

Así, Fonseca (2013) señala que las políticas públicas “expresa uma infindável teia de interesses, que congrega desde a capacidade técnica de elaborar e implementar um dado programa, as contendas orçamentárias, e as combinações e recombinações de interesses em cada etapa do ciclo”⁶ (citado en Dos Santos y otros 2016: 595); todo ello dentro de un patrón de actuación del gobierno (Aguilar 2012: 17).

1.2.2. Ciclo de las políticas públicas

Si bien el ciclo teórico de políticas públicas ha sido enérgicamente criticado por varios autores, entre ellos Sabatier (2010); para DeLeon tal ciclo resulta una “heurística valiosa” siempre que se entienda que no es un modelo en sentido formal (1997: 12).

Existen diversas versiones del ciclo de políticas públicas, cada cual más o menos compleja. En este trabajo se utilizará el ciclo de Anderson, citado por Harguindéguy, conforme a lo siguiente: “‘agenda’ (algunos temas pueden entrar o no en la agenda gubernamental), ‘formulación’ (se formulan varias alternativas), ‘adopción de la política’ (se elige una alternativa), ‘implementación’ (se pone en marcha la política) y ‘evaluación’ (se intenta saber si ha funcionado)” (2015: 22). Sin embargo, en este trabajo se agrupa la agenda, formulación y adopción de la política en lo que se denomina “diseño de la política pública”.

⁶ Expresan una infinita red de intereses, que congregan desde la capacidad técnica de elaborar e implementar un cierto programa, los conflictos por el presupuesto y las combinaciones y recombinações de intereses en cada etapa del ciclo. Traducción propia.

1.2.3. Diseño de la política pública

El primer paso del diseño es la puesta en agenda. Harguindéguy señala que “los problemas políticos aparecen en la agenda porque son especialmente graves o porque alguien los hizo entrar allí” (2015: 60).

Una vez agendado el problema público, corresponde formular alternativas y elegir una para hacerle frente; a esto se le conoce como la toma de decisión. Sobre ella, la doctrina recoge principalmente los enfoques de racionalidad absoluta, decisonal extrarracional y racionalidad limitada. En la presente investigación, se tomará parte por este último enfoque, pues se considera que los tomadores de decisiones son seres humanos racionales cuya naturaleza impone dos limitaciones fundamentales: la falta de información completa y la imposible comparación de todas las opciones disponibles (Simon citado por Harguindéguy 2015: 74), principalmente por la barrera de asimetría de información.

Sobre la racionalidad limitada de los tomadores de decisiones, cabe anotar dos modelos que la explicitan:

- a) **Public choice** – Este modelo rechaza la concepción de los actores políticos como altruistas; en cambio, resalta que estos actúan como un empresario privado, de modo que buscan maximizar sus intereses personales (Roth 2015: 168). Para abordar estos intereses, Roth recoge lo propuesto por Downs, quien sostiene que los políticos actúan con miras a su reelección y maximizar sus recursos, en cuanto a poder, reputación e ingresos, lo cual califica como perspectiva económico-racional (citado en Roth 2015: 168).
- b) **Salir del paso** - El modelo “salir del paso” (*muddling through*) tiene su fuente en un trabajo de Charles Lindblom (2012) sobre el

“método de las comparaciones limitadas sucesivas”, en la que los actores se limitan a estrategias de corto plazo con pequeños ajustes, contextuales, que generan resultados sub óptimos.

Capano, Regini y Turri, siguiendo la secuencia de diseño de políticas de Howlett, afirman que el poder y el conocimiento se conjugan en el diseño de una política pública, la cual se asienta en un contexto político determinado (2016: 31). Por ello, a la luz de estos elementos, resulta importante reconocer con precisión las características de un buen diseño de política pública.

Sobre tal cuestión conviene citar a Hudson, Hunter y Peckman (2019) quienes hacen una revisión de los factores clave detrás del fracaso de una política, establecen elementos necesarios para el adecuado diseño de ésta y afirman que un diseño de políticas defectuoso puede ser causado por: “a poor understanding of the problem; insufficient knowledge of the implementation context; unclear and even contradictory goals; poor quality evidence; and an absence of political backing”⁷ (2019: 5).

Considerando el trabajo de Hudson, Hunter y Peckman (2019), se han desarrollado los requisitos de un buen diseño de política pública a partir de una organización de diversos aspectos por ellos especificados, pues en el trabajo de los autores, no se presentan expresamente los elementos del buen diseño, sino lo opuesto, es decir se analizan los problemas que llevan al fracaso a una política pública. Dicho esto, en la presente tesis se propone que un buen diseño será aquel que cumpla con cinco requisitos:

1. Se basa en evidencia robusta

Para el adecuado diseño de una política pública resulta esencial que los diseñadores cuenten con la mejor evidencia disponible del

⁷ Una pobre comprensión del problema, conocimiento insuficiente del contexto en que se implementa, objetivos poco claros e incluso contradictorios, evidencia de baja calidad, y ausencia de respaldo político. Traducción propia.

problema, a fin de no diseñar a partir de información inexacta sobre costos, cronogramas, beneficios y riesgos.

2. Comprende plenamente el problema

El diseño de una política pública debe comprender el problema que abordará y buscar un terreno común suficiente para iniciar su implementación a fin de evitar conflictos sobre su legitimidad. Deben pues identificarse los riesgos y retos más significativos de la implementación, para garantizar que quienes la llevarán a cabo puedan tener cierta certeza de éxito.

3. Ha sido realizado por personas con un vasto conocimiento del contexto en el que se aplicará la política

Los diseñadores deben tener un buen conocimiento del contexto en el que se aplicará la política pues, el hecho que una intervención haya tenido éxito en un lugar, no quiere decir que lo tendrá en otros.

4. Presenta objetivos claros

El diseño de una política pública debe tener expectativas claras de lo que razonablemente debería esperarse obtener y bajo qué circunstancias; un problema común en el fracaso de las políticas públicas es la subestimación de los retos o la sobreestimación de los beneficios.

5. Posee respaldo político

Para el diseño de una política pública el respaldo político sostenido es fundamental; sin embargo, los que toman las decisiones suelen sentirse cautivados por la expectativa de resultados a corto plazo; y a largo plazo, su voluntad política decae. Esto es así pues resulta más probable que los diseñadores obtengan crédito por la legislación aprobada, que por los riesgos de implementación que evitaron gracias a un buen diseño.

1.2.4. Implementación de la política pública

Sobre la fase de implementación señala Revuelta que “es el proceso que ocurre entre las declaraciones formales de la política y el resultado final alcanzado” (2007: 139). Dicho autor advierte que es en ese momento en que la política pública puede ser influenciada por diversas variables que apoyan, alteran u obstruyen los objetivos originalmente formulados (Revuelta 2007: 139).

En la misma línea Smith precisa que en dicha fase aparece el rol principal de los grupos de interés, pues es en tal momento cuando más fácilmente puede modificarse una política a fin de sesgarse a ventajas particulares (1973: 198). Es aquí que la burocracia juega un rol fundamental en el éxito o fiasco de la política; especialmente si se tiene en consideración que, según Lahera, el peor déficit en América Latina es la capacidad de implementar políticas (2006: 1); así, siguiendo a Boneti, una política pública luego de diseñada tiene un recorrido burocrático en el que puede sufrir variaciones (2017: 30).

Dicho esto, resulta importante establecer en este apartado los parámetros para calificar como eficiente la implementación de una política pública; para ello se toma como referencia principal las brechas de implementación que para el caso peruano propone Calderón (2017). Cabe anotar, que tal autor propone seis brechas, pero en el presente estudio se toman tres, pues las restantes están relacionadas a gobiernos locales o relaciones intergubernamentales, que, en la política bajo estudio no resultan pertinentes, al haber sido diseñada e implementada por entidades de alcance nacional.

Además, se incorpora uno de los elementos (correspondientes a la escena burocrática) para una política de excelencia que propone Lahera (2008); a partir de ello, se establecen los siguientes requisitos de implementación eficiente:

1. Equilibrado nivel de conocimiento técnico de los actores burocráticos

Calderón (2017) señala que el desequilibrado nivel de conocimiento técnico es un elemento que no permite la eficiente implementación de una política pública y, citando a Gonzáles (2000), la define como “la existencia de una diferencia moderada o alta entre el conocimiento técnico de los actores del nivel nacional o central y los pertenecientes al nivel subnacional o autónomo”. Se considera pues, que, quienes implementan la política debieran tener un conocimiento adecuado de la misma, tanto como quienes la diseñan; ello permitirá que la implementación cumpla de buena forma con los objetivos trazados.

2. Adecuada contextualización de la implementación

Calderón, precisa como otra brecha de implementación de una política pública, la limitada contextualización; y la define, apoyado en Rosas (2015), como la “inadecuada adaptación de la planificación a la realidad específica de una localidad, la cual dificulta la implementación, monitoreo y evaluación de una PP [Política Pública] o Programa” (2017). Conforme a ello, se considera a la adecuada contextualización de una política pública como un elemento relevante para su eficiente implementación.

3. Adecuada carga burocrática

Calderón, citando a Kaufman (1973) y Whitford (2002), indica que “el elevado nivel burocrático es la principal brecha de la implementación ya que dificulta la rapidez y flexibilidad de su accionar” (2017). En el caso peruano, Calderón precisa que “la excesiva cantidad de procesos burocráticos en la implementación (...) demanda una alta cantidad de trámites los cuales hacen demorar (...) las acciones de mejora, provocando la desmotivación de los actores competentes que desean realizarlas” (2017). Así, una política pública de eficiente implementación, debe tener una carga burocrática equilibrada que permita realizar acciones de mejora oportunas.

4. Medio institucional favorable y suficiente para la realización de la política pública

Lahera, señala que “las orientaciones analíticamente mejor fundadas pueden fracasar o no consolidarse en un medio institucional insuficiente o adverso”, conforme a ello cada política exige determinados instrumentos propios para su realización, los mismos que deben asegurarse (2008: 34-35).

En consecuencia, el autor plantea que es fundamental la coordinación y coherencia de acción entre los diversos sectores del gobierno; así mismo, destaca que es el Estado quien debe buscar los apoyos político y social, y resulta clave designar específicamente a un grupo de funcionarios para gestionar la política (2008: 48).

Conforme a lo mencionado, la eficiente implementación de una política pública debe contar con un medio institucional favorable y suficiente; para ello han de asegurarse los requisitos institucionales adecuados al cumplimiento de sus objetivos, siendo de suma importancia la coordinación y coherencia en la actuación de las entidades, el apoyo político y social como marco de dicha actuación y la elección de funcionarios clave en la gestión.

Finalmente, cabe anotar, que para el análisis de la cuantificación de las Cuotas de Hidrocarburos que se realiza en este trabajo, se adopta como tipo de diseño de investigación el estudio longitudinal; debido a dos razones; (i) contribuye al estudio de los procesos y su variación en el tiempo (Edwards 2000; Helms 1992; Zeger y Liang 1992, citados en Arnau y Bono 2008) y (ii) Permite analizar las variaciones temporales de una misma muestra, además de “constatar las diferencias interindividuales en los cambios intraindividuales” (Visser 1985, citado en Arnau y Bono 2008). Asimismo, se usará el coeficiente de correlación de Pearson que permitirá

medir tanto el sentido como la intensidad de la relación entre un par de variables.

1.3. Marco conceptual

Resulta necesario, para el presente trabajo, precisar algunos términos que se utilizan de manera recurrente y, por su especialización, podrían generar dificultades en la comprensión de su acepción. Los términos son los cuatro que se especifican a continuación:

1.3.1. Minería ilegal

Coloquialmente, se entiende a la minería informal como aquella que puede formalizarse y, a la ilegal, como aquella que, bajo ninguna circunstancia, podrá acceder a la formalidad, principalmente porque es realizada en zonas en las que su desarrollo está prohibido.

Según De Echave, el término “minería ilegal” se utiliza por primera vez en el año 2010⁸ (2016: 137); sin embargo, su definición es expresamente establecida en 2012, a través del artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1100⁹, el cual ha sufrido dos modificaciones que deben revisarse.

La primera definición de minería ilegal que recogía dicho artículo, estaba centrada en la falta de autorización por parte de la administración pública. Conforme a ello, la disposición mencionada establecía que la minería ilegal era aquella que se llevaba a cabo sin la debida autorización otorgada por el MEM.

Sin embargo, esta definición básica omitía especificaciones, como aquellas relacionadas con el sujeto o el medio a través del cual se realiza la actividad ilegal. Por ello, la definición fue sustituida dos meses después

⁸ En el Decreto de Urgencia N° 012-2010.

⁹ Publicado en el diario oficial El Peruano el 18 de febrero de 2012.

por el literal a) del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1105¹⁰. De esta forma, se establece como minería ilegal aquella que es realizada por una persona o grupo que (i) usa equipos que no se encuentran acorde al tipo de minería que realizan, (ii) incumplen la normativa que rige la actividad o (iii) hacen minería en áreas prohibidas para ello.

Considerando que el lapso del presente trabajo va de 2014 a 2019, es esta definición la que se utilizará, ya que es la que se encontró vigente la mayor parte del tiempo. Sin embargo, es necesario señalar que la misma sufrió una variación en el año 2018, a través del artículo 34 del Decreto Legislativo N° 1451; no obstante, se mantuvieron sus dos rasgos centrales: una persona que no cuenta con autorización para realizar la actividad minera y/o la realiza en una zona prohibida.

1.3.2. Insumos químicos (e hidrocarburos)

El término insumo químico tuvo una definición en la legislación del subsector hidrocarburos¹¹ desde el año 2002, en que se publicó el Glosario, Siglas y Abreviaturas del Subsector Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 032-2002-EM, hasta el año 2015, en que dicha definición fue derogada¹². En el mencionado glosario, se definía a los insumos químicos como hidrocarburos que se utilizaban para la producción de otros bienes; es decir, que no tenían como destino la generación de energía (como sí lo tienen la gasolina y el diésel, por ejemplo), eran pues productos intermedios derivados de la destilación del petróleo.

Sin embargo, en el año 2012, con la publicación del Decreto Legislativo N° 1103¹³, se estableció otra definición de insumos químicos, que debía

¹⁰ Publicado en el diario oficial El Peruano el 19 de abril de 2012.

¹¹ El sector energía se divide en el subsector electricidad y el subsector hidrocarburos.

¹² Se derogó a través de la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Supremo N° 017-2015-EM. Previamente, la definición original de 2002, sufrió una modificación mediante el artículo 1 del Decreto Supremo N° 045-2005-EM.

¹³ Publicado en el diario oficial El Peruano el 4 de marzo de 2012.

aplicarse específicamente en el marco de la minería ilegal. Tal decreto concibe a los insumos químicos de acuerdo a lo siguiente: “el mercurio, cianuro de potasio, cianuro de sodio y los Hidrocarburos”. Esto es, en oposición a la definición del subsector hidrocarburos en la que los insumos químicos eran considerados hidrocarburos; en esta, los hidrocarburos son considerados insumos químicos.

En el presente trabajo, se utilizará la definición del Decreto Legislativo N° 1103, por especialidad (minería ilegal) y por ser la que perdura hasta hoy: esto es, los hidrocarburos son insumos químicos. Cabe aclarar entonces qué se entiende por hidrocarburos.

El citado Glosario define al hidrocarburo como un “compuesto orgánico, gaseoso, líquido o sólido, que consiste principalmente de carbono e hidrógeno”; sin embargo, esta es una definición general que hace referencia a su composición química. Para comprender con mayor profundidad su contenido, debemos señalar que el hidrocarburo en estado líquido que se encuentra en la naturaleza se llama petróleo; para que el petróleo sea utilizado en la generación de energía, requiere pasar por un proceso de refinación que producirá, entre otros, las gasolinas y el diésel.

La legislación sobre minería ilegal (Decreto Legislativo N° 1103 y Decreto Supremo N° 016-2014-EM¹⁴), cuando define la palabra hidrocarburos, hace referencia conjuntamente a las gasolinas y el diésel, pero también a otros dos productos: gasoholes y diésel BX, que no son más que las gasolinas y el diésel mezclados con biocombustibles.

Conforme lo indicado, el término hidrocarburos forma parte de los insumos químicos, y está referido a cuatro combustibles (que generan energía a través de la combustión): diésel, diésel BX, gasolinas y gasoholes. La

¹⁴ Este decreto supremo es parte del marco normativo de la lucha contra la minería ilegal y deriva directamente del Decreto Legislativo N° 1103. Fue publicado en el diario oficial El Peruano el 29 de mayo de 2014.

asignación de Cuotas de Hidrocarburos podía realizarse sobre tales productos.

1.3.3. Cuotas de Hidrocarburos

La definición del término Cuotas de Hidrocarburos se encuentra en el artículo 3 del Decreto Supremo N° 016-2014-EM¹⁵, y puede explicarse como la asignación del volumen mensual o anual máximo de diésel, diésel BX, gasolinas y gasoholes, que pueden comprar en las zonas sujetas al Régimen Complementario de Control de Insumos Químicos los siguientes tres agentes: a) Establecimiento de Venta al Público de Combustibles, b) Consumidor Directo y c) Consumidor Menor. Cabe entonces definir a estos agentes:

- a) Establecimiento de Venta al Público de Combustibles: Conforme al Glosario es una instalación que recibe, almacena y vende combustible. En el país, también se les conoce como Grifos, por lo que utilizaremos este término en la investigación¹⁶.
- b) Consumidor Directo: La definición de Consumidor Directo no es única en el señalado glosario, pues existen variantes de este agente con reglas específicas. Sin embargo, tienen un denominador común: todos adquieren o importan hidrocarburos para uso exclusivo en sus actividades económicas, lo cual significa que están autorizados a adquirir combustibles, pero no a venderlos¹⁷.

Además, los Consumidores Directos que adquieren diésel o gasolinas, deben contar con instalaciones que puedan recibir y almacenar tales productos como mínimo en 1m³ (264.17 gal); ergo,

¹⁵ El mismo que fue modificado por artículo 4 del Decreto Supremo N° 013-2015-EM.

¹⁶ En la terminología del subsector hidrocarburos sí existe una diferencia entre Grifos y Establecimiento de Venta al Público de Combustibles, sin embargo, no resulta relevante en este trabajo.

¹⁷ Para mayores referencias puede revisarse en el Glosario, Siglas y Abreviaturas del subsector hidrocarburos aprobado por Decreto Supremo N° 032-2002-EM las definiciones de Consumidor Directo, Consumidor Directo con Instalación Móvil, Consumidor Directo con Instalaciones Estratégicas y Consumidor Directo de GLP.

los consumidores con almacenamientos menores a tal capacidad no son parte de esta definición.

- c) Consumidor Menor: Este agente fue introducido considerando la legislación de lucha contra la minería ilegal y está referido a aquella persona que adquiere hidrocarburos para su propio consumo en cantidad superior a 10 galones y hasta 264 galones, en las zonas sujetas al Régimen Complementario de Control de Insumos Químicos.

Debe precisarse que el término Cuota de Hidrocarburos también se utiliza en la legislación referida al control de insumos químicos que pueden usarse para la elaboración de drogas ilícitas¹⁸; allí se refiere a un volumen total máximo de hidrocarburos que pueden adquirir determinados agentes, pero el control se realiza en zonas diferentes a las de minería ilegal.

1.3.4. Zona de Régimen Complementario

Como se indicó en la definición previa, existe un grupo de normas dirigidas al control de insumos químicos utilizados para la elaboración de drogas ilícitas; una de ellas es el Decreto Legislativo N° 1126¹⁹, cuyo artículo 34 dispone la implementación de un Régimen Especial para el control de Bienes Fiscalizados en aquellas áreas en que existen sembríos de coca.

A partir de ese primer Régimen Especial, se crea un régimen complementario, a través del artículo 2 del Decreto Supremo N° 016-2014-EM, ese es el Régimen Complementario de control de Insumos Químicos, que abarca las áreas en que se demandan hidrocarburos para hacer viable la minería ilegal.

¹⁸ Sobre el particular pueden revisarse principalmente el Decreto Legislativo N° 1126 y el Decreto Supremo N° 006-2014-EM.

¹⁹ Publicado en el diario oficial El Peruano el 1 de noviembre de 2012.

En el indicado decreto supremo, se establece una Segunda Disposición Complementaria Final, que incorpora al departamento de Madre de Dios en la zona de ese Régimen Complementario; por ello, el presente trabajo está circunscrito a tal departamento.

1.4. Marco normativo e institucional de la actividad minera

Debemos distinguir el marco normativo e institucional de la minería legal y la lucha contra la minería ilegal; entre esos dos extremos se encuentra el marco de formalización minera. Se precisan a continuación estos tres ámbitos:

1.4.1. Sobre la minería legal

La legislación vigente se remonta a 1981, año en el que se publicó el Decreto Legislativo N° 109²⁰, que aprobó la actual Ley General de Minería; esta Ley sufrió importantes cambios por lo que hubo necesidad de publicar, en el año 1992, un Texto Único Ordenado (TUO) de la misma, a través del Decreto Supremo N° 014-92-EM, el cual rige hasta ahora. La mayor parte de las leyes exigen, para su aplicación, uno o más reglamentos. Para el caso del citado TEO, existe el Decreto Supremo N° 03-94-EM, que aprueba el “Reglamento de diversos Títulos del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería”²¹.

Complementan a las normas señaladas, dos disposiciones importantes: El Reglamento de Procedimientos Mineros aprobado por Decreto Supremo N° 018-92-EM²² y el Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional en Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 024-2016-EM²³.

²⁰ Publicado en el diario oficial El Peruano el 13 de junio de 1981.

²¹ Publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de enero de 1994.

²² Publicado en el diario oficial El Peruano el 8 de setiembre de 1992 y vigente durante el período estudiado (2014 – 2019); posteriormente fue derogado por el Decreto Supremo N° 020-2020-EM.

²³ Publicado en el diario oficial El Peruano el 28 de julio de 2016.

Esas cuatro disposiciones conforman los pilares del panorama de la legislación minera que se realiza conforme a ley, el cual está dividido en cuatro (4) estratos, conforme se grafica en la TABLA 1, y tiene como entidades competentes al MEM²⁴; el INGEMMET²⁵; y las DREM²⁶.

TABLA 1: CLASIFICACIÓN DE LAS ACTIVIDADES MINERAS POR ESTRATO

Estrato	Extensión ²⁷	Capacidad Productiva	Entidad Competente
Gran Minería	No se establece un tamaño determinado	Más de 5000 TMD	INGEMMET / MEM
Mediana Minería ²⁸	No se establece un tamaño determinado	Entre 350 y 5000 TMD	INGEMMET / MEM
Pequeña Minería ²⁹	Hasta 2000 ha.	Hasta 350 TMD	DREM
Minería Artesanal ³⁰	Hasta 1000 ha.	Hasta 25 TMD	DREM

Fuente: Defensoría del Pueblo / Osinergmin, Elaboración: Propia

Cabe agregar a este marco institucional al Osinergmin, quien es el encargado de regular, supervisar y fiscalizar que las actividades mineras se realicen cumpliendo las disposiciones de seguridad³¹.

1.4.2. Sobre la formalización minera

Del TUO de la Ley General de Minería cabe resaltar el artículo III del Título Preliminar, en el que se expresa un asunto central de la política de Estado de dicho sector, esto es que el Estado promueve la gran minería, pero promueve y protege las actividades mineras artesanal, pequeña y mediana³².

²⁴ Sus funciones se establecen en los numerales 4.1 y 4.2 del artículo 4 del Reglamento de Organización y Funciones del MEM, aprobado por Decreto Supremo N° 031-2007-EM.

²⁵ Sus funciones se establecen en el Decreto Supremo N° 035-2007-EM.

²⁶ Sus funciones se establecen en el Decreto Supremo N° 017-93-EM.

²⁷ Suma de las áreas correspondientes a denuncias, petitorios y concesiones mineras.

²⁸ Literal g) del artículo 1 del Decreto Supremo N° 002-91-EM-DGM

²⁹ Artículo 91 del Decreto Supremo N° 014-92-EM

³⁰ Artículo 91 del Decreto Supremo N° 014-92-EM

³¹ Conforme a lo establecido en el artículo 2 de la Ley N° 26734, modificado por la Ley N° 28964, el Decreto Supremo N° 088-2013-PCM y el Reglamento de Organización y Funciones de dicha entidad aprobado por Decreto Supremo N° 010-2016-PCM.

³² Artículo 4 de la Ley N° 27651 publicada el 24 de enero de 2002, en el diario oficial El Peruano.

Esa política de Estado se desarrolla en otras normas del sector. Así tenemos a la “Ley de formalización y promoción de la pequeña minería y minería artesanal”, Ley N° 27651³³, la cual regula los tipos de minería que su título señala, buscando su promoción y también su formalización.

Ciertamente, las actividades de minería artesanal y pequeña minería se desarrollaban en buena medida de manera informal; por ello, complementariamente se publicó el reglamento de la mencionada ley, a través del Decreto Supremo N° 013-2002-EM³⁴; con el que se completa la legislación relevante en este rubro.

1.4.3. Sobre la minería ilegal

A contramano, el Estado Peruano combate la minería ilegal con un conjunto normas que tienen un origen común, esto es la Ley N° 29815³⁵. Dicha ley dispuso delegar en el Poder Ejecutivo, por un término de ciento veinte (120) días calendario, la facultad de legislar sobre: 1) Interdicción de la minería ilegal y 2) Lucha contra la criminalidad asociada a la minería ilegal.

Producto de dicha facultad, el Poder Ejecutivo emitió los Decretos Legislativos N° 1099, 1100, 1101, 1102, 1103, 1104, 1105, 1106 y 1107. A efectos del presente trabajo, la más importante de tales disposiciones es el Decreto Legislativo N° 1103³⁶, pues en él se establecen “medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de Insumos Químicos que puedan ser utilizados en la Minería Ilegal”.

En cuanto a las Entidades involucradas en la lucha contra la minería ilegal y la formalización de la minería, el panorama es más complejo. En el

³³ Publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de enero de 2002.

³⁴ Publicada en el diario oficial El Peruano el 21 de abril de 2002. Esta norma es complementada posteriormente por el Decreto Legislativo N° 1105, denominado “Establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal”.

³⁵ Publicada en el diario oficial El Peruano el 22 de diciembre de 2011. Previamente existieron esfuerzos de menor alcance para el combate de la minería ilegal, muestra de ello son los Decretos de Urgencia N° 012-2010 y N° 028-2011.

³⁶ Publicado en el diario oficial El Peruano el 4 de marzo de 2012.

Informe N° 160 de la Defensoría del Pueblo, se recogen veintisiete (27) Entidades con diferentes funciones y grados de intervención. A fin de que el presente trabajo no se extienda en cuestiones innecesarias, en la TABLA 2 se indican sucintamente las principales entidades intervinientes, así como sus funciones más relevantes, en relación con la materia del presente trabajo.

TABLA 2: MARCO INSTITUCIONAL DE LA LUCHA CONTRA LA MINERA ILEGAL Y FORMALIZACIÓN DE LA MINERÍA EN EL PERÚ

Institución	Funciones principales en el marco de la legislación de minería informal e ilegal
Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)	Es quien preside la Comisión Multisectorial Permanente, y realiza el seguimiento de las acciones de todas las Entidades involucradas.
Ministerio de Energía y Minas (MEM)	Administra el Fondo para el Proceso de Formalización de las Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal; así como elabora y aprueba el Plan de Recuperación de los Impactos Ambientales generados por la minería ilegal, junto a MINAM.
Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT)	Controla el ingreso, permanencia y salida de insumos químicos y maquinarias utilizados en la minería, y los productos de dicha actividad.
Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Tiene competencia en el presupuesto y la política fiscal.
Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin)	Fiscaliza de la comercialización de hidrocarburos.
Ministerio Público	Ejerce la acción penal en la ejecución de las acciones de interdicción ³⁷ de la minería ilegal.
Ministerio de Defensa (MINDEF)	Coordina las políticas de Seguridad y Defensa Nacional.
Dirección General de Capitanías y Guardacostas del Perú (DICAPI)	Controla las actividades que se llevan a cabo en mares, ríos y lagos, y ejecuta allí acciones de interdicción.
Ministerio del Interior (MININTER)	Controla el orden interno.
Policía Nacional del Perú (PNP)	Lleva a cabo las acciones de interdicción en el ámbito de sus competencias.

Fuente: Defensoría del Pueblo. Elaboración: Propia

El conjunto de normas mencionadas en este apartado, se esquematizan en la TABLA 3:

³⁷ Además de la interdicción, el Ministerio Público realiza la debida investigación a fin de determinar responsabilidad sobre el delito de minería ilegal y otros que estuviesen asociados.

TABLA 3: MARCO LEGAL DE LA ACTIVIDAD MINERA EN EL PERÚ

Rubro	norma	Denominación	Fecha de publicación
Actividad minera legal	Decreto Supremo N° 014-92-EM	Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería.	03 y 04 de junio de 1992
	Decreto Supremo N° 018-92-EM ³⁸	Reglamento de Procedimientos Mineros	08 de setiembre de 1992
	Decreto Supremo N° 03-94-EM	Reglamento de diversos Títulos del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería.	15 de enero de 1994
	Decreto Supremo N° 024-2016-EM	Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional en Minería	28 de julio de 2016
Formalización de la actividad minera y combate a la minera ilegal	Ley N° 27651	Ley de formalización y promoción de la pequeña minería y minería artesanal.	24 de enero de 2002
	Decreto Supremo N° 013-2002-EM	Reglamento de la Ley de formalización y promoción de la pequeña minería y minería artesanal.	21 de abril de 2002
	Decreto Legislativo N° 1099	Aprueba acciones de interdicción de la minería ilegal en el Departamento de Puno y remediación ambiental en las cuencas de los ríos Ramis y Suches.	12 de febrero de 2012
	Decreto Legislativo N° 1100	Regula la interdicción de la minería ilegal en toda la República y establece medidas complementarias.	18 de febrero de 2012
	Decreto Legislativo N° 1101	Establece medidas para el fortalecimiento de la fiscalización ambiental como mecanismo de lucha contra la minería ilegal.	29 de febrero de 2012
	Decreto Legislativo N° 1102	Incorpora al Código Penal los delitos de minería ilegal.	29 de febrero de 2012
	Decreto Legislativo N° 1103	Establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos que puedan ser utilizados en la minería ilegal.	04 de marzo de 2012
	Decreto Legislativo N° 1104	Modifica la legislación sobre pérdida de dominio.	19 de abril de 2012
	Decreto Legislativo N° 1105	Establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal.	19 de abril de 2012
	Decreto Legislativo N° 1106	Lucha eficaz contra el lavado de activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal y crimen organizado.	19 de abril de 2012
Decreto Legislativo N° 1107	Establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de las maquinarias y equipos que puedan ser utilizados en la minería ilegal así como del producto minero obtenido en dicha actividad.	20 de abril de 2012	

Fuente: Legislación Peruana. Elaboración: propia

³⁸ Mientras se elaboraba la presente tesis, se publicó en el diario oficial El Peruano, el 8 de agosto de 2020, un nuevo Reglamento de Procedimientos Mineros, aprobado por el Decreto Supremo N° 020-2020-EM, que derogó el Decreto Supremo N° 018-92-EM; sin embargo, dejamos consignado este último pues es el que formó parte del marco legal de la actividad minera en el periodo que abarca este trabajo.

2. CAPÍTULO 2: EL DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ASIGNACIÓN DE CUOTAS DE HIDROCARBUROS EN MADRE DE DIOS

En el caso bajo estudio, los datos que en 2011 proporcionaban algunas entidades públicas (MINAM y Osinergmin), evidenciaban al problema de la minería ilegal como uno especialmente grave, que aunado a la presión externa que sustentan Dargent y Urteaga (2016), habrían contribuido a que ingrese en la agenda del gobierno de turno, al punto de solicitar facultades³⁹ para legislar prontamente soluciones a tal cuestión.

En el presente capítulo se describirá el proceso de diseño de la política pública de Cuotas de Hidrocarburos, como parte de los esfuerzos por erradicar la minería ilegal, y se analizará el mismo conforme a los cinco requisitos del buen diseño propuestos en el capítulo anterior. Las fuentes de información son los documentos que dan cuenta del mencionado proceso, así como las declaraciones de cuatro actores directamente involucrados en el mismo; las cuales fueron recabadas mediante entrevistas, conforme se indica en la TABLA 4.

TABLA 4: ACTORES ENTREVISTADOS – PROCESO DE DISEÑO

Código del entrevistado	Descripción	Fecha de entrevista
ALTO FUNCIONARIO MINEM 01	Alto funcionario del Ministerio de Energía y Minas entre los años 2015 y 2016.	11 de junio de 2020
ESPECIALISTA HIDROCARBUROS MINEM 02	Servidor público del Ministerio de Energía y Minas en el área de hidrocarburos durante los años de diseño e implementación de Cuotas de Hidrocarburos en Madre de Dios (2014 – 2019)	15 de junio de 2020
ESPECIALISTA INSUMOS QUÍMICOS SUNAT 03	Servidor público de SUNAT en el área de Insumos Químicos durante los años de diseño e implementación de Cuotas de Hidrocarburos en Madre de Dios (2014 – 2019)	11 de julio de 2020

³⁹ La solicitud de facultades fue realizada a través del Proyecto de Ley N° 624/2011-PE, que ingresó al Congreso de la República el 12 de diciembre de 2011, y fue concretada a través de la Ley N° 29815, publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de diciembre de 2011.

ESPECIALISTA MADRE DE DIOS OSINERGMIN 04	Servidor público de Osinergmin en el área de Hidrocarburos durante los años de diseño e implementación de Cuotas de Hidrocarburos en Madre de Dios (2014 – 2019)	26 de junio de 2020
--	--	---------------------

Fuente y elaboración propia

2.1. Delimitación del diseño de la política

Como resultado de las facultades otorgadas al Poder Ejecutivo por el Congreso de la República, a través de la Ley N° 29815, para la interdicción de la minería ilegal y la lucha contra la criminalidad asociada; se emitió el Decreto Legislativo N° 1103. Tal decreto legislativo tenía por objeto controlar y fiscalizar la distribución, transporte y comercialización de Insumos Químicos que pudieran servir a la minería ilegal, para lo cual estableció diversas medidas a aplicar en Madre de Dios, entre las cuales no se encontraba la asignación de Cuotas de Hidrocarburos.

Recién el 12 de mayo de 2014, con la entrada en vigencia de la Ley N° 30193, se incorporó la Quinta Disposición Complementaria Final al Decreto Legislativo N° 1103⁴⁰. En ella, se estableció que a través de un Decreto Supremo que debía ser refrendado por el presidente del Consejo de Ministros y los ministros de Economía y Finanzas y Energía y Minas, podían establecerse Cuotas de Hidrocarburos, entre otros registros y controles respecto del uso de insumos químicos.

Es así como el 30 de mayo de 2014, entra en vigencia el Decreto Supremo N° 016-2014-EM que crea el Régimen Complementario de Control de Insumos Químicos, incorpora al departamento de Madre de Dios en dicho régimen, establece el diseño de la política, y asigna Cuotas de Hidrocarburos provisionales. Dicho decreto tuvo tres modificaciones en las que se variaron diversas disposiciones del mismo y se asignaron nuevas Cuotas de Hidrocarburos a cada agente (Grifos, Consumidor Directo y Consumidor Menor); por su parte, Osinergmin emitió un

⁴⁰ El proceso que desembocó en la incorporación de esta disposición, se narra en el numeral 2.2.1 del presente trabajo.

procedimiento para supervisar el consumo de tales cuotas a través de la Resolución de Consejo Directivo N° 198-2014-OS/CD. En la TABLA 5 se resume el marco normativo indicado.

TABLA 5: MARCO NORMATIVO DE LA ASIGNACIÓN DE CUOTAS DE HIDROCARBUROS

Norma	Denominación	Fecha de publicación	Fecha de entrada en vigencia
Ley N° 30193	Ley que incorpora la Quinta Disposición Complementaria Final al Decreto Legislativo 1103. Dispone que mediante Decreto Supremo refrendado por los titulares de PCM, MEM y MEF, podían establecerse Cuotas de Hidrocarburos, entre otros registros y controles respecto del uso de insumos químicos.	11/05/2014	12/05/2014
Decreto Supremo N° 016-2014-EM	Establecen mecanismos especiales de fiscalización y control de insumos químicos que pueden ser utilizados en la minería ilegal	29/05/2014	30/05/2014
Decreto Supremo N° 027-2014-EM (Primera modificación del Decreto Supremo N° 016-2014-EM)	Establecen Cuotas de Hidrocarburos en las zonas geográficas sujetas al Régimen Complementario de Insumos Químicos y dictan disposiciones complementarias	17/08/2014	18/08/2014
Resolución de Consejo Directivo N° 198-2014-OS/CD	Aprueban procedimiento para la supervisión y fiscalización de las Cuotas de Hidrocarburos	12/10/2014	11/11/2014 (vigencia diferida ⁴¹)
Decreto Supremo N° 013-2015-EM (Segunda modificación del Decreto Supremo N° 016-2014-EM)	Aprobación de Cuotas de Hidrocarburos aplicables en las zonas geográficas sujetas al Régimen Complementario de Insumos Químicos y dictan disposiciones complementarias	21/05/2015	22/05/2015

⁴¹ Según lo dispuesto en el artículo 4 de la propia Resolución de Consejo Directivo N° 198-2014-OS/CD.

Decreto Supremo N° 036-2015-EM (Tercera modificación del Decreto Supremo N° 016-2014-EM)	Modifican Cuotas de Hidrocarburos aprobadas mediante Decreto Supremo N° 013-2015-EM y dictan disposiciones complementarias	23/11/2015	24/11/2015
--	--	------------	------------

Fuente: Legislación Peruana. Elaboración: propia

Cabe indicar que, a partir de la entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 036-2015-EM, la política pública de asignación de Cuotas de Hidrocarburos en Madre de Dios no volvió a sufrir variaciones, hasta el 10 de abril de 2019, fecha en la que se dejó sin efecto con la entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 010-2019-EM.

No siempre es posible establecer cuándo termina una etapa del ciclo de una política pública y empieza otra, pues suelen superponerse en el tiempo; por ello, en la presente investigación se delimitarán los procesos de diseño e implementación considerando su expresión en el marco normativo, y no desde la temporalidad.

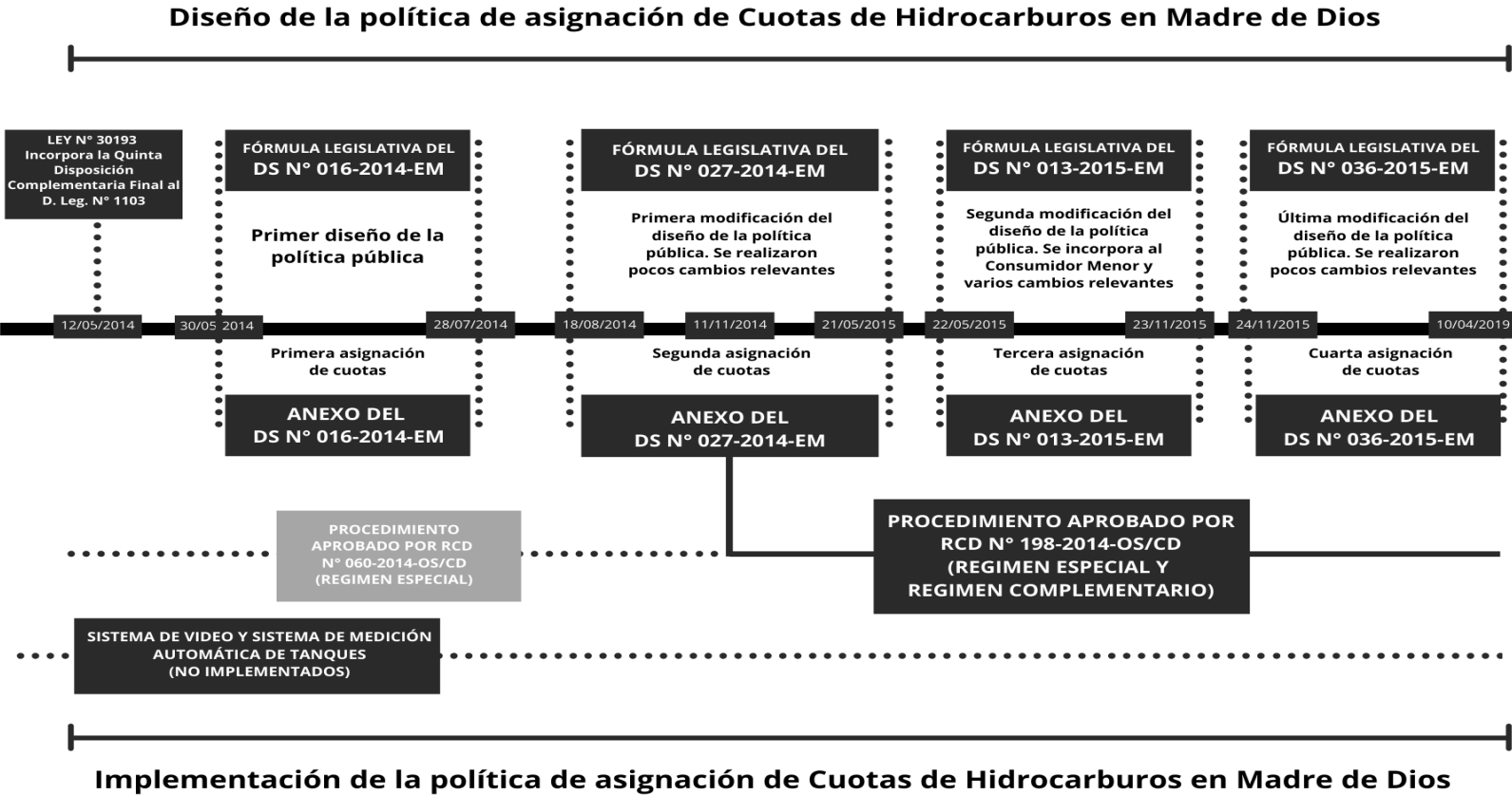
De acuerdo a ello, delimitamos el diseño de la política pública de asignación de Cuotas de Hidrocarburos en Madre de Dios y lo diferenciamos de la implementación como sigue, expresándolo gráficamente en la FIGURA 1:

- a) **Diseño:** Es el proceso de definición de los alcances de la política y las reglas para su implementación que abarca la emisión de la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1103, así como en el Decreto Supremo N° 016-2014-EM, y sus tres modificaciones (Decreto Supremo N° 027-2014-EM, Decreto Supremo N° 013-2015-EM y Decreto Supremo N° 036-2015-EM).
- b) **Implementación:** El proceso de implementación se entenderá como la definición cuantitativa de la Cuota de Hidrocarburos expresada en los anexos del Decreto Supremo N° 016-2014-EM (cuotas

provisionales) y los anexos del Decreto Supremo N° 027-2014-EM, Decreto Supremo N° 013-2015-EM y Decreto Supremo N° 036-2015-EM; el procedimiento de supervisión de su consumo, conforme a lo establecido por Osinergmin a través de la Resolución de Consejo Directivo N° 198-2014-OS/CD; y la disposición de medidas complementarias (Sistema de video y Sistema de medición automática de tanques que se explicará en el capítulo sobre implementación).



FIGURA 1: ESQUEMA DEL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ASIGNACIÓN DE CUOTAS DE HIDROCARBUROS



Fuente: Legislación peruana / Elaboración propia.

2.2. Proceso de diseño de la política

Podemos dividir el proceso de diseño de la política de asignación de Cuotas de Hidrocarburos en tres momentos relacionados al Decreto Legislativo N° 1103:

2.2.1. Antes de la modificación del Decreto Legislativo N° 1103

Como ya se ha indicado, el Decreto Legislativo N° 1103, que es la primera disposición sobre el control de insumos químicos (dentro de los que se encuentran los hidrocarburos) que pueden ser utilizados en la minería ilegal, no estableció la política de asignación de Cuotas de Hidrocarburos cuando fue publicado el 4 de marzo de 2012.

Los mecanismos de control contenidos en el texto primigenio, empezaron a ser implementados algunos días después por la Administración Pública, a través de acciones concretas como las siguientes:

- 03/04/2012: Se suscribe el Acta de reunión de coordinación entre la Presidencia de la Junta de Fiscales Superiores del Ministerio Público, Policía Nacional del Perú, Osinergmin y Sunat, en la que se establecen acuerdos sobre sistema de control y puntos de control del transporte de insumos químicos, provisión de logística y recursos humanos para el inicio de operativos desde el día 10 de abril.
- 05/07/2012: Se emite la Resolución Ejecutiva Regional N° 667-2012-GOREMAD/PR que reconoce al Complejo Interinstitucional contra el Crimen (COINCRI) como puesto de control de SUNAT, el cual es inaugurado el 16 de julio. Este puesto de control fue el

principal punto de verificación del transporte de insumos químicos en Madre de Dios.

- 14/07/2012: Se publica la Resolución de Superintendencia N° 162-2012/SUNAT con disposiciones referentes a las denominadas rutas fiscales y a aquellos puestos de control por los que obligatoriamente debían pasar los insumos químicos.

Dicha implementación, así como la de los demás decretos legislativos emitidos para la lucha contra la minería ilegal, continuó realizándose durante el año 2012 y fue objeto de una evaluación por parte de la Defensoría del Pueblo; es sí como en enero de 2013, tal institución emitió el Informe N° 160 denominado “Gestión del Estado frente a la minería informal e ilegal en Perú”.

Dicho informe contenía diversas conclusiones respecto del progreso de la implementación de las obligaciones que tenían las entidades del Estado sobre la materia; una de ellas ⁴² hacía hincapié en la desproporción en la demanda de combustible en el departamento de Madre de Dios, reportada por Osinergmin, y en la necesidad de implementar controles específicos sobre comercialización de hidrocarburos en dicho departamento (Defensoría del Pueblo 2013:163).

Conforme a tal conclusión, la Defensoría del Pueblo recomendó a SUNAT⁴³, quien era la Entidad facultada de controlar y fiscalizar los insumos químicos⁴⁴, que evalúe e implemente “controles especiales para la comercialización de hidrocarburos en los establecimientos de venta al público de combustibles [Grifos], con el objeto de fortalecer sus acciones de control y fiscalización, en coordinación con el Organismo

⁴² Conclusión 20.

⁴³ Recomendación 18.

⁴⁴ Conforme lo establecido en el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1103.

Supervisor de la Inversión en Energía y Minería” (Defensoría del Pueblo 2013:167).

A fin de abordar el problema anotado por la Defensoría del Pueblo, se inician una serie de reuniones entre PCM, SUNAT, MEM, quien es la entidad que elabora, aprueba, propone y aplica la política del sector⁴⁵, y Osinergmin; encomendándosele a este último que prepare un proyecto de Decreto Supremo sobre la materia.

Estas reuniones fueron corroboradas por el entrevistado ESPECIALISTA INSUMOS QUÍMICOS SUNAT 03, quien estuvo presente en algunas de las mismas, y precisa que en una de ellas hubo una lluvia de ideas en la que se expresó la posibilidad de asignar cuotas como una solución al problema existente, la cual fue bien acogida por los participantes:

“[la política de asignación de Cuotas de Hidrocarburos en Madre de Dios] surge de una reunión que se tuvo entre SUNAT, Osinergmin, MINEM [Ministerio de Energía y Minas], si no me equivoco, en la que se tuvo una lluvia de ideas; como consecuencia de esa lluvia de ideas, no me acuerdo perfectamente si fue SUNAT la que dijo por qué no se establece una cuota (...), no fue una idea exclusiva de SUNAT, y finalmente si así hubiera sido, fue una sugerencia de SUNAT que fue aceptada en esta reunión. (...) Yo me acuerdo haber estado en la reunión en la que se determinó la política de Cuotas para Madre de Dios, pero estábamos varias instituciones allí; lo máximo que podría haber hecho SUNAT es sugerirla.”

Es así como Osinergmin elabora el proyecto de decreto encomendado y lo traslada, a través del oficio N° 336-2013-OS-PRES, al Ministerio de Energía y Minas⁴⁶. En el mencionado oficio, Osinergmin precisa que envía el mismo “en atención a las dos últimas reuniones sostenidas en la PCM y de acuerdo con las acciones recomendadas”. En tal proyecto se proponen algunas prohibiciones de ciertas modalidades de ventas de hidrocarburos en el departamento de Madre de Dios, así como la

⁴⁵ Conforme lo establece el artículo 3 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica de Hidrocarburos aprobado por Decreto Supremo N° 042-2005-EM.

⁴⁶ Quien lo recibe el 27 de julio de 2013.

asignación de cuotas semanales a la comercialización de hidrocarburos para los Grifos y los Consumidores Directos, hasta llegar al 50% del consumo promedio de los últimos seis meses (anteriores a la entrada en vigencia) en el mencionado departamento.

El Ministerio de Energía y Minas responde la comunicación de Osinergmin⁴⁷, adjuntando el Informe Técnico Legal N° 033-2013-MEM/DGH, en el que se concluye que en el proyecto se realizan propuestas positivas para el control de los hidrocarburos en Madre de Dios; no obstante, algunas medidas deben ser emitidas por el propio Osinergmin y otras sí le corresponden al ministerio, para lo cual elabora tres proyectos que expresan dicha diferencia:

- Proyecto de Resolución de Consejo Directivo de Osinergmin dirigido a suspender la inscripción, modificación y habilitación en el Registro de Hidrocarburos de los Grifos y Consumidores Directos en Madre de Dios; a fin que no se incremente la capacidad de almacenamiento y comercialización de Hidrocarburos en dicho departamento.
- Proyecto de Decreto Supremo en el que se propone un control mensual de las ventas y despachos de Hidrocarburos de los Grifos de Madre de Dios.
- Un proyecto de modificación del Decreto Supremo N° 009-2013-IN, a fin que el Ministerio del Interior incorpore a Madre de Dios en las zonas geográficas del Régimen Especial (elaboración de drogas ilícitas), indicándose en uno de los considerandos que la actividad de minería ilegal realizada en dicho departamento “podría además comprometer actividades relacionadas con el tráfico ilícito de drogas en dicha zona”. No se especifica el fundamento de dicha presunción.

⁴⁷ A través del oficio N° 1058-2013-MEM-DGH recibido por Osinergmin el 18 de setiembre de 2013.

En atención a este último proyecto elaborado por MEM, cabe afirmar que, respecto de las Cuotas de Hidrocarburos, dicho ministerio propuso una solución “rápida”, consistente en que el Ministerio del Interior incluya al departamento de Madre de Dios en el Régimen Especial para el control de Bienes Fiscalizados⁴⁸, pues en dicho régimen ya se había establecido una política de Cuotas de Hidrocarburos⁴⁹. Sin embargo, la política de asignación de Cuotas de Hidrocarburos para el mencionado Régimen se creó con un objetivo diferente, el cual fue evitar el acceso a los hidrocarburos por parte de quienes elaboraban drogas ilícitas. Para ello se habían establecido varias zonas en las que dicho problema público había sido debidamente detectado; el departamento de Madre de Dios no era una de esas áreas.

Osinergmin insiste⁵⁰ en que la asignación de Cuotas de Hidrocarburos sea realizada por el Ministerio de Energía y Minas basado en un sólido argumento legal, esto es que el artículo 4 del Decreto Ley N° 25629 establece expresamente que las disposiciones que afecten la libre comercialización interna de bienes podrán aprobarse únicamente mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y por el del Sector involucrado.

No obstante, a través del Decreto Supremo N° 015-2013-IN⁵¹ emitido por el Ministerio del Interior, el departamento de Madre de Dios es incorporado al Régimen Especial de Control de Bienes Fiscalizados y subsumido en la política de asignación de Cuotas de Hidrocarburos en la lucha contra la elaboración de drogas ilícitas, sin ninguna adecuación de objetivo y contexto.

⁴⁸ Como ya se indicó, este régimen fue creado a través del Decreto Legislativo N° 1126.

⁴⁹ Conforme lo establecido en el artículo 36 del Decreto Legislativo N° 1126.

⁵⁰ A través del Oficio N° 424-2013-OS-PRES/GFHL que contenía el Informe GFHL-ALHL-2104-2013 recibido por el Ministerio de Energía y Minas el 24 de setiembre de 2013.

⁵¹ Modifica el Decreto Supremo N° 009-2013-IN y su vigencia se inicia el 1 de noviembre de 2013.

No se ha obtenido información fidedigna sobre el proceso de toma de decisión del mencionado decreto; sin embargo, en la parte considerativa del mismo se indica que “por información de personal especializado de la Policía Nacional del Perú se tiene conocimiento del incremento de actividades relacionadas con la elaboración de drogas ilícitas y el uso de (...) gasolinas, gasoholes, diésel y sus mezclas con biodiesel, en determinadas provincias del departamento de Madre de Dios”; cuestión que la población de tal región rechazó.

Los efectos de dicha medida fueron muy negativos pues generó una gran convulsión social en Madre de Dios, esta empezó en el mes de enero de 2014 con paralizaciones exigiendo la derogatoria del Decreto Supremo N° 015-2013-IN, tal como lo reportó Radio Programas del Perú (2014) y otros medios de comunicación, y escaló hasta el bloqueo de vías, la suma de varios heridos e incluso la muerte de una persona, conforme se mostró en el programa dominical “Punto Final” (Frecuencia Latina 2014).

A pesar de ello, la medida continuó aplicándose y es recién a través del Decreto Supremo N° 006-2014-IN, publicado el 29 de mayo de 2014, que se excluyó a Madre de Dios del régimen que formaba parte de la lucha contra la elaboración de drogas ilícitas. El conflicto social iniciado por esta primera asignación de Cuotas de Hidrocarburos en dicho departamento, generó serios problemas en la zona y fue un antecedente relevante al cual no se le dio debida importancia en el posterior diseño de la política, como se anota más adelante.

Resulta significativo precisar que, paralelamente con la aplicación de la política descrita, que rigió desde el 1 de noviembre de 2013 hasta el 29 de mayo de 2014, el Poder Ejecutivo impulsó la modificación del Decreto Legislativo N° 1103, a fin de que en el departamento de Madre de Dios puedan asignarse Cuotas de Hidrocarburos que permitan controlar el desvío de hidrocarburos a la Minería Ilegal.

2.2.2. La modificación del Decreto Legislativo N° 1103

Considerando el fracaso de la asignación de Cuotas de Hidrocarburos en Madre de Dios a través de su incorporación al Régimen Especial de Control de Bienes Fiscalizados; el problema del desmesurado consumo de combustibles y la más que alta sospecha que dicho incremento se debía al abastecimiento a la actividad minera ilegal, seguía siendo un problema público que debía abordarse⁵².

Así las cosas, teniendo en cuenta el fuerte rechazo social, se buscó que la política pública estuviese revestida de una legalidad formal y se adecúe a la realidad específica de Madre de Dios; el presidente Ollanta Humala Tasso (junto con el Presidente del Consejo de Ministros, René Cornejo Díaz) decidió impulsarla nuevamente pero a través de la incorporación de una Quinta Disposición Complementaria Final al Decreto Legislativo N° 1103, para ello remitió⁵³ al Congreso de la República el Proyecto de Ley N° 3376-2013/PE, en abril de 2014.

En la exposición de motivos del proyecto se hace mención al elevado nivel de consumo de Hidrocarburos “en volúmenes que superan ostensiblemente lo requerido para el consumo doméstico, la actividad industrial y el transporte” en Madre de Dios; pero dicho sustento careció de un dato numérico específico tanto del consumo detectado (a abril de 2014) como del deseado (requerido únicamente para las actividades lícitas del departamento).

En el Congreso de la República el proyecto recibió un acelerado dictamen favorable por parte de la Comisión de Energía y Minas, cuya mayoría era del partido político Gana Perú, que había llevado a Ollanta

⁵² Osinergmin ya había señalado que la demanda de combustibles líquidos en los Grifos de Madre de Dios, se había incrementado de 1.25 MBDC en el año 2005 a 2.63 MBDC en el año 2010 (2011: 37); esto quiere decir que la misma se duplicó en el transcurso de cinco (5) años, que coinciden con el incremento del precio del oro, evidenciando el desproporcionado consumo de hidrocarburos en dicho departamento, problema que con el tiempo no había hecho más que acentuarse.

⁵³ A través del oficio N° 049-2014-PR recibido por el Congreso de la República el 15 de abril de 2014.

Humala Tasso a la presidencia un año antes. Esta comisión incluyó en sus fundamentos datos sobre la demanda del consumo de combustibles en el año 2013, a fin de subsanar la omisión del proyecto, evidenciando que Madre de Dios era el principal departamento consumidor de hidrocarburos por habitante, así como por vehículo; pero tampoco precisó cuál era el consumo deseado.

En la TABLA 6 se muestra tal información de la Comisión de Energía y Minas, pero acotada a los tres primeros departamentos consumidores del Perú y teniendo como referencia a Lima.

TABLA 6: DEMANDA DE HIDROCARBUROS ANUAL - 2013

Puesto a nivel nacional	Departamento	Barriles por persona
1	Madre de Dios	10.84
2	Arequipa	2.75
3	Ucayali	2.58
Referencia	Lima	1.42
Puesto a nivel nacional	Departamento	Barriles por vehículo
1	Madre de Dios	1 272.09
2	Loreto	176.55
3	Ucayali	148.83
Referencia	Lima	10.21

Fuente: Congreso de la República (2014) / Elaboración: propia

El proyecto pasó al pleno del Congreso de la República. En el Diario de Debates de la 8ª sesión matinal del 29 de abril de 2014 (a solo 14 días de que ingresara por mesa de partes del Congreso de la República), se registran opiniones a favor y en contra, siendo las principales preocupaciones de los contrarios a la política las que se sintetizan aquí:

- La política impediría el crecimiento de los pequeños grifos administrados por empresarios locales, lo que conllevaría un riesgo de quiebra o de absorción por parte de grandes empresas.

- La política podría generar precios especulativos que afectarían a la población.
- La política podría generar que los hidrocarburos sean acaparados por los mineros informales quienes pueden pagar más por ellos, con el consecuente desabastecimiento a la población.
- La política podría generar contrabando, procesos inflacionarios, incremento de pasajes y del costo de vida en general.
- La política podría utilizarse como un mecanismo de control político.
- La política de cuotas en la lucha contra la elaboración de drogas ilícitas genera escasez de hidrocarburos en otras ciudades, por lo que esta ocasionaría el mismo efecto.
- La política generaría la paralización de las obras públicas pues los grifos no podrían cumplir con los contratos de abastecimiento de hidrocarburos a los gobiernos locales.
- La política atenta contra el libre mercado y es inconstitucional. (Congreso de la República 2014).

Cabe anotar que fueron nueve (9) parlamentarios los que en el debate se pronunciaron en contra, siendo tres (3) de ellos del Grupo Parlamentarios Fuerza Popular⁵⁴, dos (2) de Acción Popular / Frente Amplio⁵⁵, uno (1) de Solidaridad Nacional⁵⁶ y tres (3) de la bancada del Partido Nacionalista Gana Perú⁵⁷, cuyo líder, el Presidente de la República Ollanta Humala Tasso, había presentado el proyecto al congreso, lo que genera evidencia de las dudas que se cernían sobre el mismo.

A tales objeciones debemos agregar la más importante a efectos del presente trabajo, en tal debate se insistió en que la política había sido formulada de manera muy general y no contaba con un desarrollo

⁵⁴ Congresistas Rolando Reátegui Flores, Freddy Sarmiento Betancourt y Aldo Bardález Cochagne.

⁵⁵ Congresistas Manuel Dammert Ego Aguirre y Alejandro Yovera Flores.

⁵⁶ Congresista Martín Belaunde Moreyra.

⁵⁷ Congresistas Gladys Condori Jahuirra, Amado Romero Rodríguez y Hernán De la Torre Dueñas. Los dos primeros oficializarían poco después, el 24 de julio de 2014, su salida de la bancada del partido de gobierno para crear una nueva llamada Dignidad y Democracia (DD).

formal en el que se estableciese, entre otros, los criterios del cálculo de la cuota. El congresista Manuel Dammert Ego Aguirre lo resumió así: “No estamos en contra de que se planteen procedimientos de control y de regulación, pero nos parece que este planteamiento no está adecuadamente diseñado” (Congreso de la República 2014: 896).

Finalmente, luego del debate, la política pública de Cuotas de Hidrocarburos en la lucha contra la minería ilegal se aprobó⁵⁸, exoneró de segunda votación⁵⁹ y publicó a través de la Ley N° 30193 (que incorporó la Quinta Disposición Complementaria Final al Decreto Legislativo N° 1103), con una fórmula legislativa que únicamente habilitaba a la asignación de Cuotas de Hidrocarburos, sin establecer un diseño propiamente dicho:

“Quinta Disposición Complementaria Final

Para efectos de un adecuado control y combate a la minería ilegal, mediante decreto supremo refrendado por el presidente del Consejo de Ministros y los ministros de Energía y Minas y de Economía y Finanzas, en el marco de sus competencias, se establecen medidas para el registro, control y fiscalización de los insumos químicos que directa o indirectamente puedan ser utilizados en actividades de minería ilegal.

Dichas medidas pueden ser de registro, control, fiscalización, intervención, **establecimiento de cuotas de comercialización**, de uso y consumo, rotulado, exigencias administrativas y documentarias, así como cualquier otra que permita solamente el desarrollo de la actividad minera legal en el país, incluyendo la pequeña minería y la minería artesanal” (énfasis agregado).

2.2.3. Después de la modificación del Decreto Legislativo N° 1103

Conforme lo establecido en la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1103, a través de Decreto Supremo refrendado por los titulares de PCM, MEM y MEF, podían establecerse cuotas de

⁵⁸ Por 51 votos a favor, 18 en contra y 18 abstenciones.

⁵⁹ Por 43 votos a favor, 30 en contra y 10 abstenciones.

comercialización de hidrocarburos a fin de combatir contra la minería ilegal.

En atención a ello, el Ministerio de Energía y Minas emitió el Decreto Supremo N° 016-2014-EM (con refrendo de PCM y MEF) que establece las reglas específicas de aplicación de las Cuotas de Hidrocarburos en el combate a la minería ilegal; esta disposición es la que define el diseño de la política, que únicamente había sido enunciada en la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1103. Cabe resaltar que entre la Ley N° 30193 emitida por el Congreso de la República y el Decreto Supremo N° 016-2014-EM, que establece el diseño de la política; únicamente transcurrieron dieciocho (18) días calendario⁶⁰.

En la exposición de motivos del Decreto Supremo N° 016-2014-EM se define el objetivo principal de la asignación de Cuotas de Hidrocarburos: “El objetivo de las Cuotas de Hidrocarburos previstas en el presente Decreto Supremo es **la eliminación del desvío de Combustibles Líquidos a las actividades relacionadas con la minería ilegal**” (énfasis agregado).

No obstante, seguidamente se introduce una motivación vinculada, señalándose que la asignación de Cuotas de Hidrocarburos “tiene como fin mediato proteger el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida a través de la reducción del acceso a Hidrocarburos que posee la minería ilegal en todas aquellas zonas geográficas en las cuales se determine la necesidad de aplicar el Régimen Complementario”.

La razón de tal motivación es que para limitar un derecho fundamental, como la Libertad de Empresa⁶¹, se requiere la protección de otro derecho

⁶⁰ El entrevistado ESPECIALISTA HIDROCARBUROS MINEM 02 manifiesta que mientras se impulsaba la futura Ley N° 30193 ya se venía trabajando el contenido del Decreto Supremo N° 016-2014-EM; no obstante, precisa que el tiempo fue corto y tal labor se llevó a cabo con los únicos datos que poseían, que fueron los proporcionados por Osinergmin.

⁶¹ Debidamente declarado como derecho fundamental por el Tribunal Constitucional, entre otros, en el fundamento 13 de la sentencia del expediente N° 01405-2010-PA/TC: “En este contexto, la libertad de

(en este caso el de gozar de un ambiente equilibrado), a fin de justificar el test de igualdad, según lo dispone el Tribunal Constitucional⁶². Ello implicó que el MINAM se convirtiera en un actor burocrático interviniente en el diseño de la política, a través de su participación con voz y voto en las reuniones de coordinación, no obstante, el Decreto Supremo N° 016-2014-EM y sus posteriores modificatorias no llevan su refrendo; esta situación se corroboró, además, con las declaraciones del entrevistado ALTO FUNCIONARIO MINEM 01.

En la exposición de motivos se evidencia, también, otro problema que contribuía al alto consumo de hidrocarburos en Madre de Dios, esto es, la amplia capacidad de almacenamiento de los grifos de la zona. Remitiéndose a datos de Osinergmin, se precisa que la capacidad de almacenamiento en los grifos de dicho departamento era de 43.5 MB por cada 100 000 habitantes; el departamento que ocupaba el segundo lugar era Ucayali con 8.7 MB por cada 100 000 habitantes.

En la fórmula legislativa del Decreto Supremo N° 016-2014-EM y sus modificatorias, el diseño de la política tuvo cinco (5) grandes materias que fueron reglamentadas, las cuales resumimos en la TABLA 7, y pueden apreciarse en extenso en el Anexo 7.1.

TABLA 7: ESQUEMA DEL DISEÑO DE LA POLÍTICA DE CUOTAS DE HIDROCARBUROS

Materias		Decreto Supremo N° 016-2014-EM	Modificatorias (DS N° 027-2014-EM, DS N° 013-2015-EM y DS N° 036-2015-EM)
1	Establecimiento del ámbito territorial	<ul style="list-style-type: none"> Se definió a Madre de Dios como el ámbito territorial de la política. 	
		<ul style="list-style-type: none"> Osinergmin propone Cuotas a MEM. MEM en coordinación con MEF asignan cuotas mediante decreto supremo. 	<ul style="list-style-type: none"> Se incorpora al Consumidor Menor en la política Se da pautas de cómo Osinergmin debe elaborar la propuesta de cuotas de los agentes

empresa se erige como derecho fundamental que garantiza a todas las personas a participar en la vida económica de la Nación, y que el poder público no sólo debe respetar, sino que además debe orientar, estimular y promover, conforme lo señalan los artículos 58 y 59 de la Constitución”

⁶² Establecido en el fundamento 21 y siguientes de la sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 0009-2007-PI/TC acumulado con 0010-2007-PI/TC.

2	Asignación de Cuotas	<ul style="list-style-type: none"> Osinermin calcula cuotas (utilizando promedio de la provincia) de agentes a quienes no se les asignó cuotas (por entrar en operación con posterioridad a la asignación, entre otros motivos). MEM en coordinación con MEF, a propuesta de Osinermin, revisan cada seis (6) meses las cuotas asignadas. MEM en coordinación con MEF pueden modificar cuotas, con información de Osinermin, en caso se prevea o constate desabastecimiento en una zona. MEM, a través de Resolución Ministerial, establece reglas para modificar las cuotas. 	<ul style="list-style-type: none"> Se da pautas de cómo Osinermin calcula cuotas de agentes a quienes no se les asignó MEM, establece los reglas para calcular periódicamente las Cuotas de Hidrocarburos del agente Consumidor Menor.
3	Control de Cuotas	<ul style="list-style-type: none"> Consumo de cuotas controladas por Osinermin, quien determina volúmenes máximos que cada grifo o consumidor directo puede adquirir semanalmente. 	
4	Control de agentes (Grifos, Consumidores Directos y Consumidores Menores) y usuarios	<ul style="list-style-type: none"> Abastecimiento de hidrocarburos en Madre de Dios solo se realiza a través de grifos (para la comercialización) y consumidores directos (para el consumo). Creación de Registro Especial, a cargo de SUNAT. Para operar en Madre de Dios, deben inscribirse grifos, consumidores directos y transportistas formales que realizan actividades con hidrocarburos; así como usuarios con determinado volumen de compras⁶³. 	<ul style="list-style-type: none"> Los usuarios que estén en el Registro Especial, deben utilizar un medio de transporte autorizado por Osinermin, para transportar hidrocarburos a partir de cincuenta y cinco (55) galones. Abastecimiento de actividades económicas locales (minería artesanal, pequeña minería, explotación de castaña, madera, ecoturismo, actividades agropecuarias, pesca, transporte por río, construcción y obras públicas) a través de la constitución como consumidor menor. Se establecen reglas para constituirse como consumidor menor y adquirir hidrocarburos.
	Controles especiales a la	<ul style="list-style-type: none"> El despacho de Hidrocarburos debe ser directamente al tanque de los vehículos. Cada venta de Diésel debe ser en contenedores hasta un máximo de ciento diez (110) galones. Puede surtirse a usuarios que no estén en el Registro Especial como mucho diez (10) galones. La identidad del usuario debe 	<ul style="list-style-type: none"> Los usuarios tendrán que ser mayores de edad, Se restringe la venta al Consumidor Menor y directamente a envases

⁶³ Sobre este asunto, cabe agregar, que para que un agente realice Actividades de Hidrocarburos en el país debe estar inscrito en el Registro de Hidrocarburos a cargo de Osinermin. En ese sentido, coexistieron dos registros bajo la regla de que la suspensión en uno de ellos implicaba la suspensión en el otro.

5	compra y venta de Hidrocarburos en la zona	<p>anotarse en el comprobante de pago.</p> <ul style="list-style-type: none"> • SUNAT puede exigir que quienes estén en el Registro Especial utilicen facturas y guías de remisión electrónicas. • Controles al transporte de hidrocarburos en Madre de Dios y habilitación para disponer otras medidas como la utilización de cámaras de video. 	
---	---	--	--

Fuente: Legislación Peruana. Elaboración: propia

Lo narrado hasta ahora es el proceso que desembocó en el diseño de la política, el cual fue íntegramente realizado por los mismos actores burocráticos encargados de su implementación; y como veremos en el numeral siguiente, la brevedad del tiempo para el diseño y la limitada información con la que contaron fueron factores que dificultaron la tarea.

2.3. Evaluación del diseño de la política

En el primer capítulo de la presente investigación, se definieron los cinco (5) elementos que caracterizan un buen diseño de política pública, conforme al trabajo de Hudson, Hunter y Peckman (2019). En esta parte, corresponde evaluar el diseño de la asignación de Cuotas de Hidrocarburos, conforme a la narración del caso realizada previamente, atendiendo a los mencionados elementos.

2.3.1. Respeto de la evidencia en la que se basó

Para el buen diseño de una política pública, resulta esencial que los diseñadores posean una evidencia robusta del problema que se enfrentará; en el presente caso, el problema a enfrentar era el abastecimiento de hidrocarburos a la minería ilegal en Madre de Dios.

La pregunta básica que cabía realizar era ¿cuánto combustible se desvía a la minería ilegal en Madre de Dios? Para esa pregunta no había una respuesta directa, lo que se tenía era una evidencia comparativa del alto consumo de combustibles en Madre de Dios comparado con otros

departamentos del país, y de la vasta capacidad de almacenamiento de hidrocarburos que existía en la zona.

Tal información fue proporcionada por Osinergmin a la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República para su dictamen y al Ministerio de Energía y Minas para sustentar la emisión del Decreto Supremo N° 016-2014-EM así como sus modificaciones, y provenía del Sistema de Control de Órdenes de Pedido (SCOP)⁶⁴; dicho sistema registra, entre otros, la comercialización de los hidrocarburos desde el distribuidor mayorista (primer comercializador dentro del país) hasta los grifos y consumidores directos (posteriormente también se registró las adquisiciones del consumidor menor) en cualquier parte del territorio.

Sin embargo, las transacciones que se registran en el SCOP son a declaración de parte; por ello, una operación de compra y venta de hidrocarburos a un grifo de Madre de Dios podría estar debidamente registrada en dicho sistema, pero no era posible corroborar en todos los casos si en la realidad el destino físico había sido el mismo que el declarado, pues para ello se requería verificación de campo en la instalación de destino.

Así las cosas, el dato referente a cuál era el consumo regular del departamento de Madre de Dios para sus actividades lícitas, tampoco se poseyó al momento del diseño, ni en ningún momento de la vida de la política pública, según la revisión documentaria y entrevistas realizadas; conforme a lo dicho, la óptima cantidad de asignación de cuotas a cada instalación era imposible de determinar con esa fuente de información.

Si bien el SCOP proporcionó datos certeros respecto del consumo general de hidrocarburos en el departamento de Madre de Dios; ni en la exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 3376-2013/PE, ni en el

⁶⁴ Creado por Resolución de Consejo Directivo N° 048-2003-OS/CD, la cual estuvo vigente durante el período de investigación (2014 a 2019) y fue posteriormente derogada por la Resolución de Consejo Directivo N° 25-2021-OS/CD.

dictamen de la Comisión de Congreso, ni en las exposiciones de motivos del Decreto Supremo N° 016-2014-EM y sus modificatorias, se logra mostrar una evidencia que dimensione el problema a solucionar.

Los funcionarios del Ministerio de Energía y Minas entrevistados para esta investigación (ALTO FUNCIONARIO MINEM 01 y ESPECIALISTA HIDROCARBUROS MINEM 02) coinciden en que la política se diseñó a partir de cálculos aproximados y no hubo un estudio específico de campo que suministrara datos ciertos del consumo en las diversas zonas de Madre de Dios. El principal problema que presentaba el dato proveniente del SCOP era que no resultaba posible disgregar el consumo para actividades legales e ilegales.

Asimismo, de la investigación realizada, podemos afirmar que no se registra evidencia de que la elección de la alternativa de solución que se materializaría en la política de asignación de Cuotas de Hidrocarburos se haya realizado después de considerar seriamente otras alternativas para abordar el problema del abastecimiento de hidrocarburos a la minería ilegal, pues conforme narra el entrevistado ESPECIALISTA INSUMOS QUÍMICOS SUNAT 03 surgió de una lluvia de ideas, y no se contrastó posteriormente con evidencia robusta.

Conforme lo obliga el artículo 2 del Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, la exposición de motivos de una Ley “consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa”; sin embargo, la exposición de motivos de la Ley N° 30193, que introdujo la política bajo análisis en Madre de Dios, no justifica tal necesidad. Es, más bien, en la exposición de motivos del Decreto Supremo N° 016-2014-EM, que el MINEM construye una argumentación que busca justificar que la política de Cuotas de Hidrocarburos era la mejor alternativa para abordar el problema, pues, como se concluye en ella: “no es posible proponer un mecanismo alternativo con un similar grado de idoneidad”; sin embargo, no existió un análisis de otras alternativas, que por lo demás resultaba tardío con la alternativa ya elegida.

2.3.2. Respeto de la comprensión del problema

Como se indicó en el marco teórico, el diseño de una política pública debe comprender el problema que abordará e identificar los riesgos y retos más significativos para la implementación. En el Proyecto de Ley N° 3376-2013/PE, que el Poder Ejecutivo presentó al Congreso de la República, no se evidencia una comprensión cabal del problema pues en la exposición de motivos no se encuentra una argumentación que dé cuenta de conclusiones a partir de datos ciertos. Ni siquiera hay datos. Es la Comisión de Energía y Minas, de mayoría oficialista, quien trata de dimensionar el problema únicamente mediante datos de consumo por persona y por vehículo en Madre de Dios, a partir de una operación aritmética⁶⁵.

De otro lado, si se analizan los cambios en el diseño de la política (TABLA 7), se puede apreciar que las materias de asignación de Cuotas de Hidrocarburos y de control de agentes y usuarios (que venden y consumen tales cuotas), son las que más cambios sufrieron; ello evidencia el modelo “salir del paso” (*muddling through*) que permitió ir ajustando el diseño de la política conforme se conocía poco a poco el problema.

La modificación más importante de todas ellas fue la introducción del consumidor menor, que se creó expresamente para la aplicación de esta política en Madre de Dios. Tal creación respondió a la necesidad de bloquear una forma de desvío de combustible a la minería ilegal, pues al centralizarse los controles en los grifos y consumidores directos, las personas que no eran registradas (en el Registro Especial y en el Registro de Hidrocarburos) ni controladas, podían hacer compras fraccionadas de hasta doscientos sesenta y cuatro (264) galones, lo que permitía un flujo regular a la minería ilegal.

⁶⁵ Sin embargo, ello no proporcionó mayor novedad pues el alto consumo de hidrocarburos en ese departamento ya se registraba desde varios años atrás y había sido dado a conocer por Osinergmin (2011).

Pero el consumidor menor no fue el único controlado, los controles se extendieron hasta los usuarios finales que adquirirían menos de diez (10) galones de hidrocarburos; estos usuarios, si bien no figuraban en un registro, debían identificarse en cada transacción y se dejaba constancia de la misma en el comprobante de pago. Con ello, se llegó a controlar prácticamente todas las transacciones grandes, medianas y pequeñas de hidrocarburos en Madre de Dios; nadie podía comprar sin ser debidamente identificado (incluso se registraban las placas de los autos que se abastecían).

Esas medidas incrementales de control evidencian una falta de comprensión del problema, pues no se había previsto el alto nivel de intensidad de la intervención que se requería para controlar los hidrocarburos a través de cuotas. En atención a dichos controles, cabe preguntar ¿qué se hacía con toda esa gran cantidad de información acopiada?

El entrevistado ESPECIALISTA HIDROCARBUROS MINEM 02 precisó que las entidades intervinientes carecían de los medios necesarios para procesar tal información y sacar conclusiones; así mismo, el entrevistado ESPECIALISTA INSUMOS QUÍMICOS SUNAT 03, a la pregunta ¿existía la capacidad de revisar toda esa información?, responde:

“Evidentemente no, ni de parte de SUNAT, ni tampoco creo que de parte de Osinergmin (...). La Intendencia Nacional de Insumos Químicos [órgano de SUNAT] tiene, a *grosso modo*, unas cien (100) o ciento veinte (120) personas trabajando a nivel nacional (...) [incluyendo] los que estamos en oficina y los que van a campo. Ciento veinte (120) personas es imposible que controlen todo a nivel nacional; porque no solamente tenemos [teníamos] que controlar el combustible [hidrocarburos] en Madre de Dios sino controlar el combustible para lo que es la producción de drogas (...) y hay que controlar la trazabilidad de los otros insumos. Entonces es evidente que la mano de obra, por llamarlo de alguna forma, no es [era] suficiente”.

Pero la comprensión parcial del problema no solo estaba referida a: 1) las características del consumo de hidrocarburos de Madre de Dios, 2) los mecanismos de abastecimiento de hidrocarburos a la minería ilegal y 3) si la asignación de Cuotas de Hidrocarburos a todo el departamento de Madre de Dios era una solución efectiva del problema; sino también a la geografía del departamento, las vías de acceso y las zonas en las que se realizaba la minería ilegal.

La política no fue focalizada y abarcó a todo el departamento de Madre de Dios, no obstante, en todo su territorio no se llevaban a cabo actividades de minería ilegal, éstas estaban concentradas principalmente en la zona denominada La Pampa, ubicada a los márgenes del kilómetro 98 y 115 de la Carretera Interoceánica⁶⁶; ello generó un malestar social en los habitantes del departamento y resultó un problema especialmente grave para las industrias formales (minera, maderera, castañera, ecoturismo, etc) que se desarrollaban en zonas diferentes a aquellas en que se asentó la minería ilegal, y que estaban en contra de ella al punto de denunciarla, conforme lo corroboró el entrevistado ESPECIALISTA MADRE DE DIOS OSINERGMIN 04.

Sobre la materia, el entrevistado ALTO FUNCIONARIO MINEM 01 precisa: había “desconocimiento tanto de lo que sucede en la zona como de los espacios geográficos de la zona, ¿y por qué te digo esto?, porque La Pampa [principal área de desarrollo de minería ilegal en Madre de Dios] estaba al otro lado de donde estaba la industria forestal, o sea, para qué cierras todo [se refiere al control a través de Cuotas de Hidrocarburos en todo Madre de Dios] si puedes cerrar solamente la zona que va a La Pampa.”

En la FIGURA 2 se identifican las zonas pertenecientes al corredor minero, en el que sí está permitido hacer minería (en su mayoría se llevan a cabo actividades en vías de formalización); se identifican además las

⁶⁶ Conforme a su antigua numeración, tal tramo va desde Alto Libertad hasta el poblado de Virgen de la Candelaria, ambos en el distrito de Inambari de la provincia de Tambopata.

denominadas zona de amortiguamiento y zona de reserva, en las que se encuentra prohibido realizar cualquier actividad minera, y son las que albergan en su gran mayoría la minería ilegal; allí se encuentra la zona denominada La Pampa.

FIGURA 2: IDENTIFICACIÓN DE CORREDOR MINERO Y ZONAS DE MINERÍA ILEGAL



Fuente: Presentación de Osinergmin denominada Evolución de la demanda de Diesel en Madre de Dios y zonas aledañas, de abril de 2020.

Cabe añadir que el departamento de Madre de Dios no tiene producción propia de hidrocarburos y se abastece principalmente de los hidrocarburos que se comercializan desde las Plantas de Abastecimiento de Cusco y Mollendo (FIGURA 3) hasta Puerto Maldonado (desde donde se distribuye), por lo que existe una sola vía de abastecimiento a tal departamento, y habría sido posible evaluar la focalización de las Cuotas de Hidrocarburos en determinadas zonas e intensificar los controles en varios puntos de la Carretera Interoceánica; esa fue una de las propuestas del MEM para modificar el Decreto Supremo N° 016-2014.EM, pero no prosperó, conforme lo precisó el entrevistado ALTO FUNCIONARIO MINEM 01:

“La política [propuesta para sustituir a la que estaba en marcha] no era eliminarlas [refiriéndose a las Cuotas de Hidrocarburos en Madre de Dios] en absoluto, sino era establecer controles, pero de otro tipo (...), primero elevar la cuota, permitir una venta más amplia y establecer controles en puntos estratégicos de la Carretera Interoceánica. ¿Por qué?, porque como era una sola carretera, no es que allí haya veinte vías paralelas (...) y ya lo habíamos hasta coordinado (...) con el concesionario de esa carretera para en el punto del peaje y del pesaje hacer el control y poner un puesto de la SUNAT, con policía al costado, y allí controlar que no pasara el combustible que no estuviera debidamente adquirido (...) pero no hubo esa apertura por parte de los otros funcionarios de los demás ministerios (...).

La política [para la toma de decisión] que manejaba el Presidente de República [Ollanta Humala] era que eso se discutiera a nivel de gabinete y que lo que saliera, saliera como una cuestión de consenso (...) y más que el MEF, si MINAM no se hubiera opuesto tan rotundamente (...) hasta MEF transaba. MINAM, aunque te parezca mentira trabajó muchos temas (...), es un tema ideológico casi el tema de ambiente versus industrias.”

FIGURA 3: ABASTECIMIENTO DE HIDROCARBUROS A MADRE DE DIOS



Fuente: Presentación de Osinergmin denominada Supervisión especial de hidrocarburos en Madre de Dios, de setiembre de 2019.

Para plantear otras alternativas idóneas, resultaba necesaria una comprensión del problema que no se evidencia en el planteamiento del proyecto de Ley N° 3376-2013/PE y que fue obteniéndose poco a poco a partir de la experiencia del MEM, quien fue el que diseñó la política, conciliando posiciones con el MEF y el MINAM, lo que posiblemente produjo una política concertada, pero sub óptima.

Cuando el MEM recibió el encargo de diseñar en Madre de Dios (entrada en vigencia de la Ley N° 30193) la política, contaba únicamente con el conocimiento que se estaba adquiriendo, desde hacía menos de tres meses atrás⁶⁷, con la publicación de cuotas en la Zona del Régimen Especial (control de drogas ilícitas), cuyo impacto, magnitud y contexto no eran comparables al de Madre de Dios.

Los funcionarios del MEM no solo tuvieron que diseñar una política cuyos parámetros no fueron dados, por quienes decidieron elegir la alternativa de control de los hidrocarburos a través de cuotas como idónea para enfrentar el problema del abastecimiento de la minería ilegal en Madre de Dios, sino que no tuvieron mucho tiempo para comprender a cabalidad el problema⁶⁸.

2.3.3. Respeto del contexto

Siguiendo a Hudson, Hunter y Peckman (2019), las políticas públicas requieren ser diseñadas por personas con un vasto conocimiento del contexto en el que se aplicarán, pues deben ser adecuadas a la realidad en la que se implementan.

En el caso de estudio, el proyecto de Ley N° 3376-2013/PE llegó al congreso el 15 de abril de 2014, cuando existía un conflicto social en

⁶⁷ El 15 de febrero de 2014 se publicó en el diario oficial El Peruano el Decreto Supremo N° 006-2014-EM, que estableció Cuotas de Hidrocarburos en las zonas geográficas sujetas al Régimen Especial.

⁶⁸ Como ya se indicó, entre la Ley N° 30193 emitida por el Congreso de la República y el Decreto Supremo N° 016-2014-EM, que establece el diseño primigenio de la política; únicamente transcurrieron dieciocho (18) días calendario

Madre de Dios iniciado porque el departamento fue incluido en el control de hidrocarburos en las zonas de elaboración de drogas ilícitas, como se explicó previamente en el presente capítulo. Tal conflicto (cuyos primeros signos surgieron en enero de 2014) no fue tomado en cuenta a fin de evaluar el contexto adverso en el que se iba a implementar la política⁶⁹.

De otro lado, al parecer, se entendía que el conflicto había surgido no por el control de hidrocarburos a través de cuotas, sino por la indebida inclusión del departamento de Madre de Dios en un régimen que combatía la producción de drogas ilícitas. Así lo da a entender el congresista Amado Romero Rodríguez en el debate del 29 de abril de 2014, al referirse a devolver “la dignidad del pueblo de Madre de Dios, al que injustamente se le catalogó como una región productora de drogas ilícitas (...) y que ha causado convulsión social (...) incluso con heridos y hasta una muerte que lamentar” (Congreso de la República 2014).

Hay otro detalle que resulta importante observar, debido a los problemas de abastecimiento de hidrocarburos a industrias legales en Madre de Dios, que estaban ubicadas fuera de la zona de minería ilegal, a través del Decreto Supremo N° 004-2014-IN, se excluyó (el 27 de marzo de 2014) a los distritos de Tambopata y Las Piedras (de la provincia de Tambopata), Manu y Fitzcarrald (de la provincia del Manu) y a la provincia de Tahuamanu de la política de Cuotas de Hidrocarburos establecida como parte del combate contra la producción de drogas ilícitas.

Es importante citar el motivo de tal retiro. Así, en los considerandos del Decreto Supremo N° 004-2014-IN se indicó que “el departamento de

⁶⁹ Incluso en el diario de debates, el congresista Amado Romero Rodríguez (Conocido en los medios de comunicación bajo el apelativo de “come oro”), el único representante del departamento de Madre de Dios, hizo referencia a la convulsión social que se vivía en ese departamento y a las externalidades negativas de la asignación de cuotas: “Ojalá que esta iniciativa no nos vaya a generar escasez, contrabando, especulación, (...) detracción económica y una crisis que en este momento está pasando nuestra región ya que los combustibles son muy escasos. Tengamos presente que muchas veces es la minería ilegal, la que incluso pagando doble de lo que paga un minero en proceso de formalización, obtiene el producto” (Congreso de la República 2014).

Madre de Dios posee una gran diversidad de especies naturales y de fauna silvestre que genera un importante flujo turístico, y además, existen otras actividades relacionadas al cultivo de frutales nativos o exóticos que tienen un papel relevante en el desarrollo sostenible de la región”, por lo que convenía excluir las zonas en que se desarrollaban tales actividades.

No obstante, dos meses después, con la entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 016-2014-EM (30 de mayo de 2014), se asignaron cuotas a todo el departamento de Madre de Dios, y no se sustentó por qué se volvió a incluir a estas zonas en el control de hidrocarburos dirigido a la minería ilegal, pues hacía poco se había retrocedido liberándoselas de tal control a fin de atenuar los serios problemas de desabastecimiento a las industrias lícitas que se desarrollaban en dichas zonas.

La convulsión social originada pudo convertirse en una buena oportunidad para conocer el contexto en el cual se implementaría la política de Cuotas de Hidrocarburos, pero no fue debidamente analizada ni ponderada y se insistió en elegir una solución que había presentado problemas de implementación, sin revisarla seriamente.

La inclusión del departamento de Madre de Dios en el régimen de lucha contra las producción de drogas ilícitas (Zona de Régimen Especial) con la consiguiente asignación de Cuotas de Hidrocarburos, la exclusión de algunas zonas del departamento de dicho control y su posterior inclusión en el nuevo control realizado (Zona de Régimen Complementario) sin ponderar la experiencia previa, generan evidencia de que quienes diseñaron la política estudiada, no tenían un cabal conocimiento del contexto en el que ésta se estaba aplicando; tal como lo corrobora el entrevistado ALTO FUNCIONARIO MINEM 01⁷⁰.

⁷⁰ Dicho entrevistado se involucró en la política cuando ya estaba en aplicación el Decreto Supremo N° 016-2014-EM, y opina lo siguiente: “como sucede en la mayoría de los casos, las normas son diseñadas por funcionarios de escritorio, que no conocen las realidades y no se dan el trabajo de darse una vuelta [por la zona para conocerla] (...) [yo] recibí una delegación de Madre de Dios que decía que todas las empresas pequeñas [se refiere a empresas formales diferentes a la minería] languidecían por la falta de combustible, entonces tuve que armar un viaje a la zona, a conocer el problema y ver qué pasaba (...) y eso es lo que me permitió tener una visión más amplia y plantear las propuestas que preparé [que se plasmaron en el

2.3.4. Respeto de los objetivos

Una política pública bien diseñada debe presentar objetivos claros; ello es vital a fin de que quienes la implementen tengan un curso de acción debidamente trazado y puedan realizar los ajustes necesarios que permitan alcanzar las metas ya establecidas.

El debate del 29 de abril de 2014 en el pleno, se llevó a cabo sin que los congresistas tuviesen mayor idea de en qué consistía la política; solo sabían que se podría implementar Cuotas de Hidrocarburos. Existía una alta incertidumbre sobre cómo se haría, dónde se haría (aún no se había definido a Madre de Dios) y bajo qué parámetros. De allí que algunos congresistas mostraran su conformidad con el control de los hidrocarburos a fin de que no sean derivados a la minería ilegal, pero objetaran la falta de contenido del proyecto que se sometía a votación.

No obstante, la mayoría congresal del partido político de gobierno y la poca asistencia de congresistas a esa sesión (se registraron 51 votos a favor, 18 en contra y 18 abstenciones), permitió no solo que se aprobara el Proyecto de Ley N° 3376-2013/PE, sino que se exonerara de segunda votación (43 a favor, 30 en contra y 10 abstenciones); por lo que, sin mayor discusión, se publicó la Ley N° 30193. La elección formal de la alternativa de solución resultó un acto de mero trámite.

Conforme a ello, si bien se había agendado un problema público (minería ilegal en Madre de Dios) ampliamente evidenciado, la solución carecía de un diseño debidamente definido; además del objetivo general, de eliminar el abastecimiento de hidrocarburos a la minería ilegal, no se consignaban objetivos específicos concretos. Tal política pública, desprovista de un diseño o lineamiento para la emisión de disposiciones reglamentarias,

Decreto Supremo N° 013-2015-EM]. Lamentablemente, muchas veces los funcionarios de Lima (...) no salen, no van, no miran, y se dan esos problemas; es decir, legislan de espaldas a la realidad".

llegó a los funcionarios del MEM, quienes estaban en la misma incertidumbre que algunos de los congresistas, pero debieron diseñarla completamente en muy pocos días.

Es así como recién en la exposición de motivos del Decreto Supremo N° 016-2014-EM se establecieron, además del objetivo general de “eliminación del desvío de Combustibles Líquidos a las actividades relacionadas con la minería ilegal”, dos lineamientos a resaltar:

- La duración de la política estaría “condicionada a las necesidades de la población, a fin de no generar desabastecimiento”.
- Las variables para evidenciar la satisfacción de la política serían dos:
 - a) La reducción de la lesividad que producía el estado de cosas existente previo a la adopción de la política (mediante el control de la disponibilidad de los hidrocarburos para la minería ilegal), y b) La trascendencia de la política considerando los efectos de no tomarla (lo que significaría “permitir el sostenimiento de la pendiente de crecimiento de la minería ilegal”)

Conforme a ello, las preguntas que saltan a la vista son:

- ¿Cuáles son las necesidades de consumo de hidrocarburos de la población de Madre de Dios para realizar actividades legales? Como ya se indicó, este dato nunca pudo obtenerse pues la información del SCOP no permitía hacer tal desagregado.
- ¿Cuál era la disponibilidad de hidrocarburos para la minería ilegal en Madre de Dios? De la documentación y entrevistas revisadas tampoco se evidencia un dato que permitiera medir esta variable planteada.

- ¿Podía compararse el estado de cosas antes de la asignación de Cutas de Hidrocarburos con el que se tenía durante su implementación? Podía compararse en las cifras de consumo que brindaba el SCOP; no obstante, no se registra evidencia que se haya podido comparar el abastecimiento de hidrocarburos a la minería ilegal antes y durante la medida.

Ciertamente el MEM al diseñar la política pública a través del Decreto Supremo N° 016-2014-EM y modificatorias, hizo un importante esfuerzo por darle un curso de acción a la política pública, entre otros, fijando objetivos sobre la intensidad y duración de la misma; sin embargo, resultaron objetivos retóricos cuyo cumplimiento no podía ser adecuadamente medido.

La inclusión del consumidor menor, entre otros cambios en el diseño, evidencian la aplicación del modelo “salir del paso” (*muddling through*), pues se hicieron ajustes adaptativos a las circunstancias y el entorno en el que se desarrollaba la política, pero dichas adaptaciones generaron un abundante flujo de información que no se pudo analizar (por falta de personal) a fin de ajustar los objetivos a alcanzar.

2.3.5. Respecto del respaldo político

El último elemento está referido al respaldo político que toda política pública necesita durante su vida. Sobre este elemento los entrevistados para esta investigación coincidieron en que sí hubo el debido respaldo político, y provino del Presidente de la República Ollanta Humala Tasso, quien incluso creó una comisión multisectorial para el seguimiento de las acciones de interdicción de la minería ilegal⁷¹ y nombró un “Alto comisionado en asuntos de formalización de la minería, interdicción de la minería ilegal y remediación ambiental”⁷².

⁷¹ A través del Decreto Supremo N° 075-2012-PCM.

⁷² A través de la Resolución Ministerial N° 234-2013-PCM.

Como puede evidenciarse de la narración del origen de la política analizada, es el propio Presidente de la República quien presenta ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley N° 3376-2013/PE, el 15 de abril de 2014, y menos de un mes después, con el apoyo de la bancada oficialista que presidía la Comisión de Energía y Minas y era mayoría (simple) en el pleno, se publicó la Ley N° 30193 el 11 de mayo de 2014, y solo dieciocho (18) días después, salió publicado el Decreto Supremo N° 016-2014-EM.

Tal celeridad demuestra la voluntad política de implementar la política pública de Cuotas de Hidrocarburos en Madre de Dios, lo cual se ve corroborado con las disposiciones modificatorias y complementarias del Decreto Supremo N° 016-2014-EM, que se sucedieron en agosto de 2014 (Decreto Supremo N° 027-2014-EM), mayo de 2015 (Decreto Supremo N° 013-2015-EM) y noviembre de 2015 (Decreto Supremo N° 036-2015-EM), cumpliendo así aproximadamente con la revisión semestral de cuotas que se había establecido en el mencionado decreto.

No obstante, es menester manifestar que el impulso político se convirtió en “empujón político”, pues el gobierno esperaba resultados inmediatos, ya que comunicaba a la población metas ambiciosas. Se evidencia así la aplicación del modelo *Public choice*, pues en la lucha contra la minería ilegal se buscó maximizar los intereses políticos del gobierno de turno, en detrimento del rigor en el diseño de la política de Cuotas de Hidrocarburos.

Sintomáticas son las declaraciones del señor Daniel Urresti Elera, quien fuera Alto comisionado en asuntos de formalización de la minería, interdicción de la minería ilegal y remediación ambiental, publicadas en el diario oficial El Peruano el 23 de junio de 2014, que daban cuenta de que la minería ilegal sería erradicada en diciembre de ese año: “Nuestra meta es erradicar al 100 por ciento en diciembre” (2014).

Posteriormente el señor Urresti fue nombrado Ministro del Interior y el mismo discurso triunfalista continuó propalándose. Así, por ejemplo, el 24 de agosto de 2014, la Oficina de Comunicación Social del Ministerio del Interior anunció que dicho ministerio inauguró la primera base policial contra la minería ilegal en Madre de Dios, indicando, además, las afirmaciones del ministro referentes a que tal puesto ayudaría a realizar operativos para que los mineros ilegales no regresen a “La Pampa”, pues ya solo quedaban trescientos (300) de los treinta mil (30 000) que habían originalmente (2014). Más de seis años después de divulgada dicha información, el gobierno de turno sigue luchando contra la minería ilegal en Madre de Dios.

Considerando lo dicho, podemos afirmar que sí existió un impulso político a la lucha contra la minería ilegal y específicamente a la política de Cuotas de Hidrocarburos en Madre de Dios, pero también hubo una población expectante de resultados; ello generó que el gobierno apresurara el paso de sus decisiones, cuestión que resultó adversa para el buen diseño de la política pública que aquí se analiza.

Cabe anotar, finalmente, que el respaldo político específico a la asignación de Cuotas de Hidrocarburos duró lo que el presidente Humala. El 28 de julio de 2016 inició el gobierno del señor Pedro Pablo Kuczynski Godard, el cual renunció en marzo de 2018 y fue sucedido por el señor Martín Vizcarra Cornejo; durante ese lapso no se asignaron nuevas cuotas ni se hicieron cambios a la política pública, por el contrario, se puso fin a la misma a través del Decreto Supremo N° 010-2019-EM publicado en el diario oficial El Peruano el 9 de abril de 2019.

3. CAPÍTULO 3: LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ASIGNACIÓN DE CUOTAS DE HIDROCARBUROS EN MADRE DE DIOS

En el presente capítulo se describirá el proceso de implementación de la política pública de Cuotas de Hidrocarburos y se analizará el mismo conforme los cuatro requisitos de la adecuada implementación propuestos en el marco teórico. Las fuentes de información son los documentos que dan cuenta del mencionado proceso, el análisis cuantitativo de las cuotas, así como las declaraciones de cinco (05) actores directamente involucrados en el mismo; las cuales fueron recabadas mediante entrevistas, conforme a la TABLA 8:

TABLA 8: ACTORES ENTREVISTADOS – PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

Código del entrevistado	Descripción	Fecha de entrevista
ESPECIALISTA HIDROCARBUROS MINEM 02 ⁷³	Servidor público del Ministerio de Energía y Minas en el área de hidrocarburos durante los años de diseño e implementación de Cuotas de Hidrocarburos en Madre de Dios (2014 – 2019)	29 de octubre de 2020
ESPECIALISTA CUOTAS MINEM 06	Servidor público del Ministerio de Energía y Minas en el área de hidrocarburos durante los años de diseño e implementación de Cuotas de Hidrocarburos en Madre de Dios (2014 – 2019)	29 de octubre de 2020
ESPECIALISTA HIDROCARBUROS OSINERGMIN 07	Servidor público de Osinergmin del área de hidrocarburos encargado de, entre otros, la implementación de las Cuotas de Hidrocarburos en Madre de Dios (2014 – 2019)	24 de octubre de 2020
ESPECIALISTA MADRE DE DIOS OSINERGMIN 04 ⁷⁴	Servidor público de Osinergmin encargado de diversos temas en Madre de Dios y que participó en la implementación de las Cuotas de Hidrocarburos en Madre de Dios (2014 – 2019)	02 de noviembre de 2020
PROPIETARIO DE GRIFO EN MADRE DE DIOS 09	Persona natural dueña de grifo ubicado en Madre de Dios y dirigente de agremiación de grifos de la zona.	20 de octubre de 2020

Fuente y elaboración propia

⁷³ Por ser una fuente muy importante en el MEM, es la segunda entrevista que se realiza al servidor público. La primera fue sobre el diseño y esta es sobre la implementación.

⁷⁴ Por ser una fuente muy importante en el departamento de Madre de Dios, es la segunda entrevista que se realiza al servidor público. La primera fue sobre el diseño y esta es sobre la implementación.

3.1. Delimitación de la implementación de la política

En el acápite de delimitación del diseño de la política, se precisó que el Decreto Legislativo N° 1103, que dispuso controles en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos que pudieran usarse en la minería ilegal, estableció siete mecanismos (primero fueron seis y luego se agregaría el de Cuotas de Hidrocarburos) para dicho control, los mismos que pueden clasificarse conforme a la TABLA 9:

TABLA 9: MECANISMOS PARA EL CONTROL Y FISCALIZACIÓN DE INSUMOS QUÍMICOS QUE PUEDEN USARSE EN LA MINERÍA ILEGAL

Tipo de Control	Mecanismos
Control del transporte de Hidrocarburos hacia Madre de Dios	i) Fijación de rutas fiscales para el traslado de insumos químicos. ii) Uso obligatorio del sistema de posicionamiento global (GPS) en medios de transporte de hidrocarburos.
Control de la comercialización de Hidrocarburos en Madre de Dios	i) Asignación de Cuotas de Hidrocarburos ii) Control y fiscalización de insumos químicos a cargo de la SUNAT iii) Establecimiento de controles especiales para la comercialización de hidrocarburos a cargo de SUNAT
Control de la distribución de Hidrocarburos en Madre de Dios	i) Instalación de equipos técnicos y sistemas de video en Grifos por parte de SUNAT ii) Mecanismos de control de recepción y despacho de Hidrocarburos por parte de Osinergmin

Fuente: Decreto Legislativo N° 1103. Elaboración y clasificación propia. Énfasis (negrita) en los mecanismos analizados en la presente tesis.

Como ya se indicó en la delimitación del diseño de la política, el proceso de implementación, a efectos del presente trabajo, se entiende como la aplicación conjunta de los siguientes dos elementos (resaltados en negrita en la columna derecha de la TABLA 9): 1) La asignación y supervisión de Cuotas de Hidrocarburos y 2) La aplicación de mecanismos de control de recepción y despacho.

3.1.1 La asignación y supervisión de Cuotas de Hidrocarburos

La asignación de Cuotas de Hidrocarburos se materializa en la cuantificación de las mismas, la cual es la expresión numérica de

galones de Diesel y Gasolina⁷⁵ que cada grifo y consumidor directo, ubicados en el departamento de Madre de Dios, podía comercializar y consumir como máximo, respectivamente. Tal cuantificación está expresada en los anexos del Decreto Supremo N° 016-2014-EM y en los anexos del Decreto Supremo N° 027-2014-EM, Decreto Supremo N° 013-2015-EM y Decreto Supremo N° 036-2015-EM. En este sentido, el MEM asignó Cuotas de Hidrocarburos en cuatro oportunidades durante el proceso de implementación de la política.

Hubo dos formas de asignar Cuotas de Hidrocarburos: 1. Estableciéndose expresamente en los anexos de los Decretos Supremos mencionados y 2. Calculándose el promedio de cuotas de los agentes del mismo tipo ubicados en la provincia donde operaba el sujeto de la cuota⁷⁶. Este último caso aplicaba no solo para aquellos que no se indicaban expresamente en los anexos de los Decretos Supremos, sino para aquellos que indicándose tenían una asignación de cero (0), pues no contaban con consumos históricos regulares que permitieran fijar fiablemente una cuota.

En la TABLA 10 se especifica la cantidad total de agentes (grifos y consumidores directos) que figuraron en los decretos supremos antes mencionados, especificándose el total de agentes y aquellos que recibieron Cuotas mayores a cero (0). Puede evidenciarse variación entre cada decreto, pues si bien en un primer momento a varios agentes se le asignó expresamente una cuota de cero (0), en los siguientes decretos se consignaron solo los que tenían cuota expresa mayor a cero (0).

⁷⁵ Cabe anotar que, si bien en la definición de Cuotas de Hidrocarburos se permitía asignar cuotas de Diesel, Diesel Bx, Gasolinas y Gasoholes; finalmente, los hidrocarburos que se asignaron fueron Gasolina (De 84 y 90 octanos) y Diesel B5 (que significa Diesel mezclado con 5% de biodiesel), pues eran los únicos que se comercializaban en Madre de Dios al momento de la emisión de los decretos.

⁷⁶ Conforme lo establecido en el artículo 5 del Decreto Supremo N° 016-2014-EM y modificaciones.

TABLA 10: CANTIDAD TOTAL DE AGENTES CONSIGNADOS EN LAS CUATRO ASIGNACIONES DE CUOTAS DE HIDROCARBUROS

TIPO DE AGENTE	CANTIDAD DE AGENTES PRESENTES POR DECRETO SUPREMO			
	D.S. N° 016-2014-EM ⁷⁷	D.S. N° 027-2014-EM	D.S. N° 013-2015-EM	D.S. N° 036-2015-EM
	Grifos – Diesel B5	144 (total)	129 (total)	116 (total)
	113 (cuota >0)		115 (cuota >0)	115 (cuota >0)
Grifos – Gasolinas	100 (cuota >0)	129 (total)	100 (total)	99 (total)
		98 (cuota >0)	99 (cuota >0)	99 (cuota >0)
Consumidores Directos		71 (total)	31 (total)	32 (total)
		48 (cuota >0)	26 (cuota >0)	32 (cuota >0)

Fuente: Decretos supremos mencionados. Elaboración propia.

Las Cuotas de Hidrocarburos asignadas por el MEM se supervisaron a través de las reglas establecidas en el Procedimiento para la Supervisión y Fiscalización de las Cuotas de los Hidrocarburos, aprobado por Osinergmin mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 198-2014-OS/CD⁷⁸.

Conforme este procedimiento, el control se realizaba a través del SCOP, esto es, Osinergmin programaba en tal sistema como tope máximo la cantidad de galones de cada hidrocarburo asignado a cada agente, y éstos sólo podían comprar hasta el tope de su cuota, impidiendo el propio sistema que adquieran formalmente más hidrocarburos para comercializar o consumir.

⁷⁷ En el Anexo del Decreto Supremo N° 016-2014-EM no se hace división por tipo de agente, por ello, se expresa aquí el número total.

⁷⁸ Publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de octubre de 2014, pero con vigencia desde el día 11 de noviembre de 2014. Ciertamente, la primera asignación de Cuotas de Hidrocarburos la realizó el MEM el 30 de mayo de 2014 (entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 016-2014-EM), sin embargo, no fue sino hasta el 11 de noviembre de 2014 que Osinergmin contó con un procedimiento expreso para el control de las mismas; previamente, Osinergmin tomó como referencia la Resolución de Consejo Directivo N° 060-2014-OS/CD, que aprobó el procedimiento de supervisión de Cuotas de Hidrocarburos del Régimen Especial para el control de Bienes Fiscalizados que pueden ser utilizados en la producción de drogas ilícitas.

3.1.2 La aplicación de mecanismos de control de recepción y despacho

Este mecanismo se materializa en las siguientes obligaciones establecidas por Osinergmin⁷⁹ para grifos ubicados en Madre de Dios: 1. Instalación en el grifo de un sistema de video vigilancia que opere permanentemente, y 2. Instalación en el grifo de un sistema de medición automática de tanques que opere permanentemente⁸⁰.

Estos mecanismos, que no alcanzaban a los consumidores directos, permitirían corroborar, sin presencia física, la información de recepción y despacho de hidrocarburos que los responsables de los grifos ubicados en Madre de Dios registraban en el SCOP; así a través de imágenes de video y de la revisión del sistema de medición automática de tanques, se podría apreciar el momento exacto de la recepción del hidrocarburo en el destino registrado en el SCOP, así como su posterior venta a usuarios finales, y la medición en línea de los inventarios disponibles.

3.2. Proceso de implementación de la política

Este proceso será segmentado en dos ítems, conforme a la división realizada en el numeral previo.

3.2.1 El proceso de implementación de asignación y supervisión de Cuotas de Hidrocarburos

A fin de una mejor organización de las ideas, este rubro será dividido en tres partes: 1. El proceso de implementación, 2. El

⁷⁹ La facultad de Osinergmin para exigir la instalación de estos mecanismos de control se encontraba en el artículo 11 del Decreto Legislativo N° 1103. Cabe aclarar que, si bien en el Decreto Legislativo N° 1103 se le dio facultad a SUNAT (artículo 9) para la instalación de equipos técnicos y sistemas de video; fue finalmente Osinergmin quien dispuso su instalación en atención a la facultad del mencionado artículo 11.

⁸⁰ Los requerimientos técnicos para la implementación de tales mecanismos, fueron especificados en la Resolución de Consejo Directivo N° 210-2013-OS/CD publicada en El Peruano el 19 de octubre de 2013 y la Resolución de Consejo Directivo N° 246-2013-OS/CD, publicada en el mismo diario el 7 de diciembre de 2013.

proceso de supervisión y 3. Los escenarios en las propuestas de Osinergmin.

1. El proceso de implementación

El proceso de implementación de Cuotas de Hidrocarburos en Madre de Dios implicó la asignación de dichas cuotas a cada grifo y consumidor directo ubicado en tal departamento, a través de los anexos de los Decretos Supremos N° 016-2014-EM, 027-2014-EM, 013-2015-EM y 036-2015-EM.

Para obtener la cuantificación de cada cuota, representantes de Osinergmin, MEM, MEF y SUNAT, mantuvieron reuniones y cursaron documentación, las cuales, debidamente contextualizadas con la emisión de los decretos supremos, se muestran detalladamente en el Anexo N° 7.2.

Sobre la materia, cabe anotar que Osinergmin propuso en dos momentos (a través de cinco informes) una cuantificación de Cuotas de Hidrocarburos que el MEM tomó en cuenta para la asignación de las mismas, conforme a la TABLA 11:

TABLA 11: SECUENCIA DE PROPUESTAS DE CUOTAS DE HIDROCARBUROS DE OSINERGMIN A MEM Y ASIGNACIÓN A TRAVÉS DE DECRETOS SUPREMOS

Propuestas de Osinergmin	Asignación de Cuotas de Hidrocarburos por MEM
No hubo propuesta	D.S. N° 016-2014-EM
Se emitió una propuesta a través de: Informe N° OEE-045-2014 Informe N° GFHL-ALHL-1582-2014	D.S. N° 027-2014-EM
Se emitió una propuesta a través de: Informe N° OEE-GFHL-01-2015 Informe N° OEE-GFHL-02-2015 Informe N° GFHL-ALHL-03-2015	D.S. N° 013-2015-EM
No hubo propuesta pero sí la emisión del Informe N° COR-904-2015-OS/OR-MDD en el que Osinergmin deja constancia de un desabastecimiento parcial de combustibles en la ciudad de Puerto	D.S. N° 036-2015-EM

Maldonado durante los últimos días de julio y primeros de agosto de 2015.	
---	--

Fuente: Documentación emitida por Osinergmin. Elaboración propia

Conforme a lo revelado por los entrevistados ESPECIALISTA HIDROCARBUROS MINEM 02 y 06, la primera asignación de cuotas se calculó a partir del consumo de los últimos seis meses de cada agente, información que fue obtenida del SCOP. No existió un informe económico que sirviese de base para ese primer cálculo.

Conforme a las mismas fuentes citadas previamente, en el Decreto Supremo N° 036-2015-EM (el último que se emitió), el MEM utilizó las Cuotas de Hidrocarburos previamente asignadas, ajustando cuantificaciones concretas en atención al informe sobre desabastecimiento emitido por Osinergmin (Informe N° COR-904-2015-OS/OR-MDD), sin esperar un nuevo informe de éste.

Otra cuestión a resaltar en este proceso, es que las intervenciones de SUNAT y el MEF fueron puntuales en lo que se refiere al cálculo de cuotas de Osinergmin. SUNAT emite un informe solicitando se realice una reducción de la cuantificación de las Cuotas de Hidrocarburos en zonas mineras del departamento de Madre de Dios, y el MEF hace observaciones a uno de los informes emitidos por Osinergmin⁸¹.

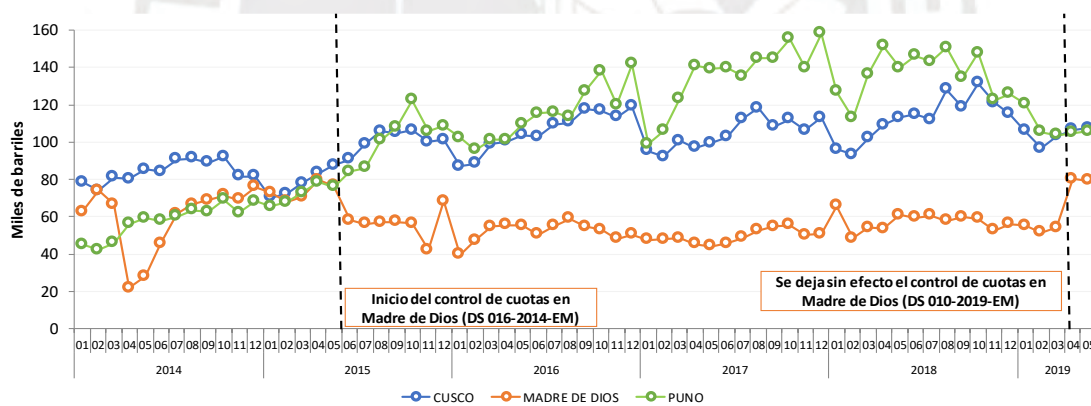
En el proceso, puede comprobarse que las comunicaciones no siempre son armoniosas, pues hay reiteraciones por parte del MEM a Osinergmin, para que cumpla con hacerle llegar la propuesta de cuotas, y hay, incluso, una devolución por parte de Osinergmin al MEM de documentación sin analizar, que este último consideraba

⁸¹ Sin embargo, todas las Cuotas de Hidrocarburos asignadas pasaban por aprobación del MEF y, conforme lo revelado por la ESPECIALISTA HIDROCARBUROS MINEM 02, tal ministerio exigió diversas modificaciones a fin de brindar su aprobación, por lo que, si bien solo un informe de dicho ministerio fue remitido a Osinergmin, su opinión fue acogida en todos los casos.

que debía ser analizada. No obstante, las propuestas de Osinergmin y la publicación de los decretos tienen un promedio que cumple aproximadamente con el período de seis meses para revisión, que se estableció a partir de la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 027-2014-EM; con lo que puede afirmarse que sí se cumplió con realizar revisiones periódicas.

En la FIGURA 4 que se extrae de una presentación de Osinergmin realizada en 2019, se muestra la evolución de la demanda, expresada en miles de barriles, de Diesel B5⁸² en los grifos de los departamentos de Madre de Dios, Cusco y Puno antes y durante la implementación de las Cuotas de Hidrocarburos:

FIGURA 4: EVOLUCIÓN DE LA DEMANDA DE DIESEL B5 EN GRIFOS DE MADRE DE DIOS, CUSCO Y PUNO ANTES Y DURANTE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS CUOTAS DE HIDROCARBUROS



Fuente: Presentación de Osinergmin denominada Supervisión especial de hidrocarburos en Madre de Dios, de setiembre de 2019.

El período de implementación de las Cuotas de Hidrocarburos es el que se encuentra entre las columnas punteadas y, como se aprecia, el principal impacto positivo fue que el departamento de Madre de Dios tuvo una demanda de hidrocarburos constante y

⁸² Tomamos como muestra el Diesel B5 por la calidad de la información oficial disponible y porque es el hidrocarburo utilizado para mover la maquinaria pesada usada en la minería ilegal.

controlada. No obstante, puede observarse en la figura dos aspectos que llaman la atención:

- a) Durante el período de implementación de la política, la demanda de Diesel B5 de Cusco y especialmente Puno se incrementó.
- b) Hay dos momentos en el gráfico en que la demanda de Diesel B5 en Madre de Dios se incrementa significativamente. Esto se debe a: i) La falta de asignación de Cuotas de Hidrocarburos entre la vigencia del Decreto Supremo N° 016-20014-EM y la del Decreto N° 027-2014-EM (hubo 20 días sin aplicación de cuota) y, ii) La inaplicación del 13 al 20 de enero de 2018, en ciertos distritos de Madre de Dios, de las Cuotas de Hidrocarburos por la visita del Papa Francisco a dicho departamento⁸³.

De lo primero se puede inferir un desvío de Diesel B5 de Cusco y Puno a Madre de Dios, cuestión que es corroborada por ESPECIALISTA MADRE DE DIOS OSINERGMIN 04:

“Lo bueno fue que teóricamente los volúmenes de los establecimientos, tanto de grifos como consumidores directos, se puede decir que han salido controlados pues no tenían volumen para ofertar (...); lo malo fue que, al existir esta demanda insatisfecha, nosotros teníamos un contrabando que provenía de Puno, sobre todo, y de Cusco; y bien avezados, allí hubo bastante delincuencia bien aguerrida, digamos, porque entraban con armas, incluso hubo algunas intervenciones con tiroteos”.

De lo segundo, resulta evidente, que cualquier oportunidad de inaplicación de las Cuotas de Hidrocarburos, era aprovechada para el aprovisionamiento de Diesel B5, cuestión que confirma el hecho de que la aplicación de la política sí controlaba el consumo del

⁸³ Conforme a lo establecido en el Decreto Supremo N° 001-2018-EM.

hidrocarburo; no obstante, debe tenerse en cuenta que ese era un objetivo intermedio y no final.

Además del desvío interdepartamental, la principal externalidad negativa de la aplicación de la política fue el desabastecimiento de hidrocarburos que perjudicó a la población y varios negocios formales. Ello ha sido mencionado por todos los entrevistados y noticiado por los medios de comunicación; por ejemplo, el reportaje titulado “Madre de Dios paralizada por falta de Combustible” que el diario La República divulgó el 11 de junio de 2014, es decir a solo doce días de haberse implementado la política (con la entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 016-2014-EM):

“Desde hace tres días las calles más concurridas de esta ciudad [Puerto Maldonado], capital de Madre de Dios, están colmadas por filas de motos, carros, tractores y buses que pugnan por un galón de combustible. (...) Para la mayoría de los pobladores, la difícil situación que atraviesan es producto del DS 105 [Hay un error en la noticia, debe decir Decreto Legislativo 1103], que regula la venta de gasolina y petróleo [al Diesel se le conoce coloquialmente como petróleo] como medida para erradicar la minería ilegal en Madre de Dios”.⁸⁴

Pero considérese que el desabastecimiento de hidrocarburos no solo ocurrió al principio de la aplicación de la política, sino que fue una constante, a pesar de todos los esfuerzos que se hicieron por eliminarlo⁸⁵. Es pertinente sobre este aspecto mostrar esta elocuente foto (FIGURA 5) que acompaña la noticia “Madre de Dios: actividades paralizadas por falta de combustibles”, propalada por el diario Expreso el 11 de setiembre de 2015, cuando ya se

⁸⁴ Otro ejemplo es la noticia del diario Gestión, del 26 de junio de 2014, titulada “Madereros afectados por falta de combustible”, en la que se expresa lo siguiente: “La aplicación del decreto supremo que restringe la comercialización de combustible en Madre de Dios a fin de combatir la minería ilegal, está provocando que las empresas del sector maderero se queden sin combustibles justo cuando se inicia la campaña para aprovechar la madera”.

⁸⁵ Téngase en cuenta también el desabastecimiento en Puerto Maldonado entre julio y agosto de 2015 que fue registrado por el propio Osinergmin en el ya mencionado Informe N° COR-904-2015-OS/OR-MDD.

había implementado la tercera asignación de Cuotas de Hidrocarburos:

FIGURA 5: RECLAMO EN MADRE DE DIOS POR ASIGNACIÓN DE CUOTAS DE HIDROCARBUROS A TRAVÉS DEL D.S N° 013-2015-EM



Fuente: Diario Expreso

Esta externalidad generó un fuerte descontento social, el cual intentó ser aplacado por el gobierno de turno, autorizando la intervención de las fuerzas armadas en Madre de Dios, conforme lo dispuesto en las Resoluciones Supremas N° 065-2014-IN⁸⁶ y 079-2014-IN⁸⁷ y sus posteriores ampliaciones.

Una tercera externalidad negativa fue la potenciación del comercio informal (*mercado negro*) y el alza de los precios de los combustibles en diversas zonas de Madre de Dios, considerando la escasez de oferta de hidrocarburos y el poder de adquisición de los mineros ilegales; así lo corrobora el PROPIETARIO DE GRIFO EN MADRE DE DIOS 09:

⁸⁶ Publicada el 21 de marzo de 2014.

⁸⁷ Publicada el 22 de abril de 2014.

“Para mi rubro, que son los grifos formales fue una desgracia prácticamente [la asignación de Cuotas de Hidrocarburos], porque empezó a haber el *mercado negro* que elevó los precios y había escasez (...). Había almacenes clandestinos del *mercado negro*, cantidad, llevaban cisternas completas a los campamentos; un desmán total y un fracaso total para los grifos.”

2. El proceso de supervisión

Respecto de la supervisión de Cuotas de Hidrocarburos que realizaba Osinergmin, es preciso indicar que, si bien la mayoría de las cuotas asignadas por el MEM eran de periodicidad mensual; como parte del proceso de implementación, Osinergmin desarrolló lo que denominó Volumen Máximo Semanal, que consistía en la cantidad máxima semanal (de la cuota mensual asignada por el MEM) que el agente podía consumir⁸⁸.

Tal regla resultó importante pues en los primeros meses de implementación de la política, los agentes consumían en pocos días la Cuota de Hidrocarburos mensual y luego no podían proveerse de hidrocarburos hasta el mes siguiente, lo que contribuyó en un primer momento a generar desabastecimiento. El Volumen Máximo Semanal ayudó a mejorar sustancialmente la implementación de la política pues menguó la externalidad negativa del desabastecimiento.

El procedimiento de Osinergmin, también preveía acciones de inspección por parte de esta entidad, de las instalaciones de los agentes vendedores (productores, distribuidores mayoristas o

⁸⁸ Este Volumen Máximo Semanal se obtenía al dividir en cuatro o cinco partes iguales la Cuota de Hidrocarburos mensual, dependiendo del número de semanas que tenía el mes. La regla del Volumen Máximo Semanal permitía además que aquello que no se consumiese en una semana, pueda ser adicionado al volumen de la semana siguiente, a fin de completar la cuota mensual; no obstante, lo no consumido en un mes no podía ser adicionado al siguiente, a fin de respetar la cuota mensual asignada por el MEM. Para el caso de cuotas anuales, ésta se dividía en doce partes y seguía el mismo criterio explicado.

importadores) y compradores⁸⁹ (grifos y consumidores directos ubicados en Madre de Dios) controlados en el SCOP, a fin de corroborar en campo la información registrada en el mencionado sistema.

La implementación finalizó con la emisión del Decreto Supremo N° 010-2019-EM, sin embargo, el último decreto de asignación de cuotas fue emitido cuarenta (40) meses antes; pues si bien Osinergmin continuó remitiendo informes con propuestas de cuotas, el MEM no asignó nuevas pues consideró que ya se había llegado a un óptimo, tal como lo corrobora el ESPECIALISTA HIDROCARBUROS MINEM 06⁹⁰; no obstante, el objetivo principal de la política era “la eliminación del desvío de Combustibles Líquidos a las actividades relacionadas con la minería ilegal”⁹¹, y tal objetivo estaba lejos de alcanzarse.

Una evidencia de ello se encuentra en el Informe N° 000007-2019-IN_GDCO_DCO_ACM del 22 de marzo de 2019, en el que la Dirección General contra el Crimen Organizado del Ministerio del Interior da cuenta de que entre los días 19 de febrero y 4 de marzo del mencionado año, se llevó a cabo la fase de interdicción del Plan “Mercurio 2019” en Madre de Dios⁹², incautándose de los mineros ilegales un total 1 961.5 galones de combustible.

Citando este informe es que el MEM da por terminada la política, precisando en la parte considerativa del Decreto Supremo N° 010-

⁸⁹ En el procedimiento citado se llaman compradores desde el punto de vista de Osinergmin porque son los que compran como máximo la Cuota de Hidrocarburos; posteriormente, estos agentes venden hidrocarburos en Madre de Dios a consumidores finales (personas de a pie o conductores de vehículos no inscritos en el Registro de Hidrocarburos) que no son controlados en el SCOP.

⁹⁰ Quien precisa lo siguiente: “Su proyección [la de Osinergmin] era bastante teórica, por ejemplo, teníamos la zona de Huepetuhe que es una zona minera, donde ellos tienen alrededor de 34 grifos, sin embargo, hay alrededor de 5000 personas nada más; entonces no se justifica la cantidad de grifos y la demanda que tienen para las personas y el parque automotor. Entonces, Osinergmin nos seguía presentando una proyección de demanda de incremento de 10% o 15%; entonces, no podíamos nosotros incrementar más (...). Consideramos que el volumen en las otras zonas era manejable; nosotros no teníamos ya tanta solicitud de incremento de cuotas (...). Había bastantes zonas donde eran conscientes que el volumen que ellos ya tenían asignado con su cuota del 036 [se refiere al D.S. N° 036-2015-EM] era suficiente.”

⁹¹ Conforme a lo precisado en la exposición de motivos del Decreto Supremo N° 016-2014-EM.

⁹² Específicamente en la Zona de Amortiguamiento de la Reserva Nacional de Tambopata.

2019-EM que el mencionado plan “tiene el mismo fin que las Cuotas de Hidrocarburos, siendo este proteger el derecho a gozar de un adecuado medio ambiente reduciendo las actividades de minería ilegal, sin generar un impacto sobre las actividades económicas que se desarrollan en el departamento de Madre de Dios”. Resulta evidente que esta finalidad difiere de la establecida al inicio de la implementación política.

3. Los escenarios en las propuestas de Osinergmin

Osinergmin en las dos oportunidades en que propone cuotas, no lo hace desde un solo escenario sino desde tres, conforme a los criterios que se presentan en la TABLA 12:

TABLA 12: ESCENARIOS DE LAS PROPUESTAS DE CUOTAS DE HIDROCARBUROS PRESENTADOS POR OSINERGMIN AL MEM

Propuesta para la emisión del Decreto Supremo N° 027-2014-EM⁹³	
Escenarios	Criterio
Primer Escenario	“Sin ajuste”. Es la proyección del consumo de hidrocarburos en el departamento de Madre de Dios para el año 2014; no se considera un ajuste relativo al desvío contenido en los datos de consumo. Téngase en cuenta que los datos de la demanda provenientes del SCOP ya tenían, para el año 2013, un incremento en razón de la minería ilegal.
Segundo Escenario	Con “ajuste con 16.5%”. Corresponde a la proyección del consumo de hidrocarburos en el departamento de Madre de Dios para el año 2014, considerando que la data contenía un desvío de combustible de 16.5%.
Tercer Escenario	Con “ajuste con 33%”. Corresponde a la proyección del consumo de hidrocarburos en el departamento de Madre de Dios para el año 2014, considerando que la data contenía un desvío de combustible de 33%.
Propuesta para la emisión del Decreto Supremo N° 013-2015-EM⁹⁴	
Escenarios	Criterio
Primer Escenario	Propuesta de Cuota de Hidrocarburos basada en la sumatoria de volúmenes de compra de hidrocarburos durante la aplicación del Decreto Supremo N° 027-2014-EM.
Segundo Escenario	Propuesta de Cuota de Hidrocarburos basada en el promedio de volúmenes de compra mensual de hidrocarburos durante la aplicación del Decreto Supremo N° 027-2014-EM.
Tercer Escenario	Propuesta de Cuota de Hidrocarburos basada en anualizar las cuotas establecidas en el Decreto Supremo N° 027-2014-EM.

Fuente: Propuestas de cuotas de Osinergmin. Elaboración propia.

⁹³ Realizada a través de los Informes OEE-045-2014 y el GFHL-ALHL-1582-2014.

⁹⁴ Realizada a través de los Informes OEE-GFHL-01-2015 (complementado por OEE-GFHL-02-2015) y GFHL-ALHL-03-2015.

La propuesta de escenarios múltiples evidencia que Osinergmin, quien poseía los datos de la demanda de hidrocarburos en el SCOP, no tenía certeza de qué cantidad de hidrocarburos se desviaba a la minería ilegal, por lo que tuvo que idear escenarios aproximados, de los que se desprende que consideraba que el 16.5% o como máximo el 33% de los hidrocarburos consumidos en Madre de Dios tenía como destino la minería ilegal.

Esto refuerza la evidencia de que no existía un dato certero sobre cuánto combustible se desviaba a la minería ilegal en Madre de Dios y, conforme se detalla más adelante, en ningún caso el MEM llegó a aplicar el escenario más restrictivo.

3.2.2 El proceso de implementación de mecanismos de control de recepción y despacho

Ya se había señalado que estos mecanismos se materializaron en: 1. Instalación en el grifo de un sistema de video vigilancia que opere siempre, y 2. Instalación en el grifo de un sistema de medición automática de tanques que opere siempre.

Cabe anotar que estos mecanismos se normaron antes que las Cuotas de Hidrocarburos⁹⁵, sin embargo, son parte de la implementación, pues en la práctica permitirían verificar el despacho e inventarios de hidrocarburos en los grifos, a fin de que no desvíen combustible a la minería ilegal, cuestión que definitivamente ocurría, conforme lo ratifica el PROPIETARIO DE GRIFO EN MADRE DE DIOS 09: “Tenemos que reconocer que sí abastecemos al minero ilegal”.

⁹⁵ Porque, como ya se indicó, éstas fueron incorporadas posteriormente al Decreto Legislativo N° 1103.

No obstante su importancia, ninguno de los dos sistemas pudo ser implementado. Esto ocurrió por dos razones:

- a) Hubo una discusión administrativa, pues la obligación de instalar ambos sistemas fue denunciada como barrera burocrática ante INDECOPI por la Asociación de Grifos Rurales de Huepetuhe. Si bien, la tramitación de dicho procedimiento no impedía la exigencia de la obligación, Osinergmin decidió esperar el resultado del mismo, el cual se emitió el 26 de agosto de 2016 y resultó favorable a la entidad supervisora⁹⁶.
- b) Posteriormente, ya con el pronunciamiento favorable de INDECOPI, Osinergmin intentó implementar tales sistemas, pero encontró dificultades tecnológicas para que la información fuera transmitida en tiempo real. Si bien muchos de los distritos de Madre de Dios sí recibían servicio eléctrico las veinticuatro horas del día (algunos eran parte de sistemas aislados; es decir, generaban su propia electricidad), otros tenían continuas interrupciones; pero la dificultad mayor se presentó en la precariedad del servicio de internet; sin tal servicio, la información de imágenes e inventarios no podría ser recibida con la frecuencia y calidad requerida por Osinergmin.

Al no poder realizar esta implementación, Osinergmin tuvo que valerse de un antiguo procedimiento de control de inventarios, denominado Registro de Inventarios de Combustible aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 143-2011-OS/CD. Ciertamente, la probabilidad de detección de una manipulación

⁹⁶ La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas de INDECOPI, declaró en la Resolución N° 0330-2014/CEB-INDECOPI del 15 de agosto de 2014, que “no constituye barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad la exigencia de que los responsables de las unidades operativas instalen, bajo su cuenta y riesgo, los equipos del sistema de medición automática de tanques y del sistema de video vigilancia, materializada en el artículo 4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 246-2013-OS/CD”. Tal decisión fue apelada por la denunciante y la Sala Especializada en Defensa de la Competencia mediante Resolución N° 0441-2016/SDC-INDECOPI del 25 de agosto de 2016, confirmó lo resuelto en la resolución de primera instancia.

de inventarios era mucho menor con este sistema, pues los registros se llevaban en un cuaderno y no en línea.

Un tema final que resulta sumamente importante es el hecho de que en la implementación de la política no se aborda eficazmente el asunto de los mecanismos de desvío del hidrocarburo a la minería ilegal. Conforme se indica en los considerandos del Decreto Supremo N° 013-2015-EM se sabe de la existencia de la modalidad del “hormigqueo” que, conforme indica el ESPECIALISTA MADRE DE DIOS OSINERGMIN 04, no solo se hacía con personas que cargaban bidones de combustibles sino con vehículos adaptados que poseían en su interior tanques ocultos, a fin de que el despacho tuviese la apariencia de un consumo de combustible vehicular común.

En decreto citado, responde al asunto estableciendo una restricción tanto a los agentes controlados (110 galones de Diesel B5 por día directamente al tanque del vehículo) como a los no controlados (10 galones de Diesel B5 y 5 de gasolina por día en envases); sin embargo, conforme lo manifestado por el ESPECIALISTA MADRE DE DIOS OSINERGMIN 04 se burlaba este control a través de la modalidad del “boleteo”, es decir, se vendía más de lo permitido por la norma a una sola persona y se fraccionaba dicha venta en varias boletas de venta; que, como mencionó el ESPECIALISTA INSUMOS QUÍMICOS SUNAT 03, SUNAT no tenía capacidad de verificar detalladamente.

Tal cuestión es corroborada por el PROPIETARIO DE GRIFO EN MADRE DE DIOS 09 quien indica: “los grifos exigíamos al minero darle factura, el minero no quería pedirnos factura, entonces le decíamos: no te vendo (...). Entonces, de alguna forma el minero aceptaba la factura, aunque sea por el 50% de su compra: bueno, 50% *boletéame* y 50% tributo”.

Finalmente, respecto de la eficiente implementación en general, resulta bastante relevante la apreciación del ESPECIALISTA HIDROCARBUROS OSINERGMIN 07 sobre los factores que la dificultaron:

“hay varios factores que confluyen en hacer poco probable el éxito de un esquema como este. Uno (...) la geografía, facilita la movilización de combustible sin facilidad para su detección; transporte fluvial, zonas agrestes. Por otro lado, falta de infraestructura en la zona que permita implementar mecanismos avanzados o tecnológicos; falta de banda ancha en la zona para implementar cámaras, arcos electrónicos, precintos electrónicos [todos ellos para controlar que el despacho de los hidrocarburos transportados por los camiones, se haga efectivamente en el lugar de destino declarado], es caro y difícil. Tercero, la informalidad. En el Perú conocemos el alto grado de informalidad en las actividades económicas, y en zonas como Madre de Dios, eso resulta aún más elevado que lo que podríamos encontrar en zonas como Lima; por otro lado, el alto incentivo económico que genera la actividad ilícita, si es tan rentable (...) quien realiza esta actividad ilícita va a terminar pagando un precio más alto por el combustible que el que pagaría un agente formal”.

3.3. Evaluación de la implementación de la política

Una vez delimitado y narrado el proceso de implementación de la política, se revisará si dicho proceso cumplió con los requisitos de una implementación eficiente, basado en los trabajos de Calderón (2017) y Lahera (2008), conforme lo indicado en el marco teórico.

3.3.1 Respecto del equilibrado nivel de conocimiento técnico de los actores burocráticos

Se indicó, siguiendo a Calderón (2017), que un equilibrado nivel de conocimiento técnico entre los que elaboran el diseño de la política y quienes la implementan, permite que dicha implementación cumpla de buena forma con los objetivos trazados. Se estudia el requisito a continuación, pero adaptado al caso concreto:

a) En la implementación de la asignación y supervisión de cuotas

De la revisión de los antecedentes y el texto del Decreto Legislativo N° 1003 y la Ley N° 30193, así como de las entrevistas realizadas, se evidencia que quienes gestaron la política de asignación de Cuotas de Hidrocarburos para evitar la provisión de combustibles a la minería ilegal, no contaban con información completa y oportuna para ello. La elección de la alternativa de solución se generó a partir de una lluvia de ideas en reunión de actores burocráticos, se discutió superficial y rápidamente en el Congreso de la República y se aprobó sin siquiera haberse fijado su objetivo principal.

Se precisó, en el primer capítulo, que la elección de la alternativa de solución y el establecimiento de las reglas que dan forma a una política, son parte de la fase de diseño; la fase siguiente es la de implementación. En el presente caso, los actores burocráticos que establecieron las reglas de la política fueron los mismos que la implementaron, y a la vez, quienes fijaron su objetivo (del que carecía al momento de la elección); conforme puede corroborarse en la exposición de motivos del Decreto Supremo N° 016-2014-EM, su fórmula legislativa, y sus tres posteriores modificaciones, así como del procedimiento de supervisión que emitió Osinergmin.

Considerando lo dicho, a fin de generar evidencia cuantitativa, resulta importante revisar la evolución de la cuantificación de las Cuotas de Hidrocarburo de una asignación a otra, y deducir si dicha evolución se correspondía con el objetivo de evitar la provisión de hidrocarburos a la minera ilegal. Para ello, tal como se mencionó en el marco teórico, se adopta como tipo de diseño de investigación al estudio longitudinal (Arnau & Bono 2008)⁹⁷.

⁹⁷ Se ha usado como base de datos las cuotas asignadas en los anexos de los Decretos Supremos N° 016-2014-EM, 027-2014-EM, 013-2015-EM y 036-2015-EM; analizándose tanto los grifos como los consumidores directos ubicados en el departamento de Madre de Dios, respecto de los productos Diesel B5 y gasolina. Para el caso de los consumidores directos, se usa como referencia el Decreto Supremo N° 027-2014-EM, debido a que en el Decreto Supremo N° 016-2014-EM no se asignó cuotas para dichos

En línea con el tipo de diseño de investigación adoptado, se ha utilizado una muestra balanceada, es decir que sea la misma durante el periodo estudiado, luego se comprobó si cada agente tenía cuotas asignadas diferentes a cero en ese y los demás decretos; si en alguno se consideró cuota igual a cero, no fue tomado en cuenta.

Conforme a esos criterios, tenemos la muestra de grifos y consumidores directos utilizada para este análisis, tal como se expresa en la TABLA 13:

TABLA 13: MUESTRA DE GRIFOS Y CONSUMIDORES DIRECTOS ANALIZADOS EN EL ESTUDIO LONGITUDINAL

Agente y producto	Agentes con cuotas asignadas diferentes a cero, en el D.S. N° 016-2014-EM	Agentes comunes que tuvieron cuotas asignadas, diferentes de cero, en los D.S. N° 016-2014-EM, 027-2014-EM, 013-2015-EM y 036-2015-EM
Grifos – Diesel B5	100*	95
Grifos - Gasolina		76
Consumidor Directo – Diesel B5	0	25

*No se diferenció la asignación de cuotas por tipo de producto.

Fuente: Anexos del D.S. N° 016-2014-EM y modificaciones. Elaboración propia.

El estudio longitudinal permitirá ver si las cuotas disminuyeron o aumentaron en su mayoría según cada decreto supremo, ello a fin de determinar si el curso de acción de la implementación fue coherente con la anhelada disminución del consumo de hidrocarburos en Madre de Dios. Los resultados se expresan en la TABLA 14, en cuanto al producto Diesel B5 asignado a los grifos.

agentes; así mismo, tienen asignadas cuotas para Diesel B5 y no para gasolina, por lo que se consideran solo las cuotas del primer producto.

**TABLA 14: RESULTADOS DEL ESTUDIO LONGITUDINAL EN GRIFOS
RESPECTO DEL DIESEL B5**

Variación cuotas del D.S. N° 016-2014-EM al D.S. N° 027-2014-EM			
Descripción	Muestra		Variación Porcentual Promedio
	Cantidad	Porcentaje	
Aumentó	42	44.21%	48%
Disminuyó	53	55.79%	-18.25%
No varió	0	0.00%	0.00%
TOTAL	95	100%	
Variación cuotas del D.S. N°027-2014-EM al D.S. N° 013-2015-EM			
Descripción	Muestra		Variación Porcentual Promedio
	Cantidad	Porcentaje	
Aumentó	13	13.68%	2.48%
Disminuyó	56	58.95%	-41.64%
No varió	26	27.37%	0.00%
TOTAL	95	100%	
Variación cuotas del D.S. N° 013-2015-EM al D.S. N° 036-2015-EM			
Descripción	Muestra		Variación Porcentual Promedio
	Cantidad	Porcentaje	
Aumentó	45	47.37%	60.77%
Disminuyó	38	40.00%	-29.44%
No varió	12	12.63%	0.00%
TOTAL	95	100%	

Fuente: Anexos de Decretos Supremos mencionados. Elaboración propia.

Puede observarse⁹⁸ que existen importantes ajustes de cuotas, pero son mixtos; esto es, hay variaciones similares de incrementos y reducciones. Ello muestra que las cuotas eran afinadas y no se trataba de una constante disminución. Por ello, conviene revisar los resultados comparativos de la suma total de la variación (diferencia) de las cuotas en galones entre decretos supremos; los resultados se expresan en la TABLA 15.

⁹⁸ A fin de facilitar la lectura de la TABLA 14, se expresa como ejemplo la primera fila del mismo: En 42 de los 95 agentes que constituyen la muestra, o en el 44.21% del total de agentes de la muestra; existió un aumento promedio del 48% en el valor de las cuotas de Diesel B5 asignadas a Grifos, del Decreto Supremo N° 016-2014-EM al Decreto Supremo N° 027-2014-EM.

TABLA 15: VARIACIONES TOTALES EN GALONES DE CUOTAS DE DIESEL B5 EN GRIFOS ENTRE DECRETOS SUPREMOS

VARIACIÓN	Del DS N° 016-2014-EM al DS N° 27-2014-EM	Del DS N° 027-2014-EM al DS N° 013-2015-EM	Del DS N° 013-2015-EM al DS N° 036-2015-EM
Incremento	124,440 gal	6,125 gal	143,142 gal
Disminución	-522,812 gal	-1,144,592 gal	-440,575 gal
Variación Neta (Incremento + Disminución)	-398,372 gal	-1,138,467 gal	-297,433 gal

Fuente: Anexos de decretos supremos mencionados. Elaboración propia.

De tal análisis puede afirmarse que los cambios de un decreto al siguiente permitieron modificar, incrementando y disminuyendo, la cuantificación de las cuotas según fue necesario, pero el diferencial (variación neta) siempre fue negativo; es decir, siempre hubo una disminución de cuotas de Diesel B5 en grifos de Madre de Dios, lo cual es consistente con la premisa de que el consumo de hidrocarburos en Madre de Dios era elevado y necesitaba ser disminuido.

Se ha realizado el mismo ejercicio para evaluar la variación de cuotas de gasolina en grifos; sin embargo, a fin de simplificar la exposición de los datos, se muestra en la TABLA 16 únicamente el compendio de variación en porcentaje y galones.

TABLA 16: VARIACIONES TOTALES EN PORCENTAJE Y GALONES DE CUOTAS DE GASOLINA EN GRIFOS ENTRE DECRETOS SUPREMOS

VARIACIÓN	Del DS N° 016-2014-EM al DS N° 27-2014-EM	Del DS N° 027-2014-EM al DS N° 013-2015-EM	Del DS N° 013-2015-EM al DS N° 036-2015-EM
Incremento	32.73%	49.32%	60.19%
	131,693 gal	2,417 gal	157,283 gal
Disminución	-12.51%	0 %	0 %
	-11,389 gal	0 gal	0 gal
Variación Neta (Incremento + Disminución)	120,304 gal	2,417 gal	157,283 gal

Fuente: Anexos de decretos supremos mencionados. Elaboración propia.

En este caso, el resultado difiere del Diesel B5, pues si bien hay una disminución porcentual pequeña, la variación neta es de incremento; vale

decir, el MEM y el MEF consideraron que, respecto de la primera asignación, debía aumentarse la cuantificación de las cuotas de gasolina en las subsiguientes asignaciones. Este incremento puede explicarse por dos razones:

- a) Un mal cálculo inicial (la primera asignación consideró cuotas insuficientes para el consumo de la región) pues no estuvo apoyado en un estudio económico.

- b) El hecho de que las maquinarias utilizadas para realizar las actividades de minería ilegal usan Diesel B5 y no gasolina; la gasolina es usada en vehículos pequeños de tierra y agua para labores de transporte habitual, así también, funcionan a gasolina los motores utilizados para el riego u otras actividades como la maderera o la castañera. Esta razón es reforzada con la afirmación realizada por Osinergmin, en el Informe OEE-045-2014, respecto de que la demanda de gasolinas en Madre de Dios “prácticamente se ha mantenido del año 2007 al año 2013”.

Finalmente, se realiza la misma evaluación para el caso de la asignación de cuotas de Diesel B5 a consumidores directos (no se asignó cuota de gasolina porque no es producto consumido por tales agentes), y se exponen los resultados (en cantidad de agentes) en la TABLA 17, evidenciándose que éstas se mantuvieron sin mayor variación durante toda la implementación de la política.

TABLA 17: VARIACIÓN DE DIESEL B5 EN CONSUMIDORES DIRECTOS ENTRE DECRETOS SUPREMOS

VARIACIÓN⁹⁹	Del DS N° 027-2014-EM al DS N° 013-2015-EM	Del DS N° 013-2015-EM al DS N° 036-2015-EM
Incremento	0	2
Disminución	0	0

⁹⁹ Cabe recordar que ningún consumidor directo nombrado en los Decretos Supremos N° 027-2014-EM, 013-2015-EM y 036-2015-EM ha sido mencionado en el Decreto Supremo N° 016-2014-EM; por lo tanto, se consideró solo los 3 decretos indicados.

No existe variación	25	23
---------------------	----	----

Fuente: Anexos de decretos supremos mencionados. Elaboración propia.

Del análisis cuantitativo, puede concluirse entonces que las variaciones importantes se dieron en los grifos y no en los consumidores directos; considérense que no todas las pequeñas industrias del lugar estaban constituidas como consumidores directos pues no alcanzaban el volumen por cada compra que exige la definición de este agente (1m³ o 264.17 gl), por ello fue necesaria la creación del consumidor menor (modificación del diseño) para controlar aquellos que consumían desde los 10 hasta los 264 galones, y podían hacerlo varias veces al mes (pues no tenían asignada una cuota y se abastecían de los grifos).

En el caso de los grifos, las cuotas de Diesel B5 y gasolina fueron ajustándose conforme se implementó la política, lo que permite afirmar que las externalidades negativas se trataban de corregir en la siguiente asignación; así mismo, se afinaba el control según lo requerido, siendo el Diesel B5 el hidrocarburo que en todas las asignaciones sufrió recortes.

Lo analizado en este ítem permite afirmar que el conocimiento del problema a abordar, por parte de los actores burocráticos, fue mejorando conforme se avanzaba en la implementación y se detectaban las externalidades negativas; fue la experiencia la que permitió ajustar la implementación (y también el diseño). Sin embargo, el limitado conocimiento con el que contaban en un inicio (y con el que fue seleccionada la alternativa de solución) y que siempre existió respecto de los mecanismos de desvío del hidrocarburo a la minería ilegal, generó graves externalidades negativas, a pesar de los esfuerzos desplegados.

b) En la implementación de mecanismos de control de recepción y despacho

Sobre este aspecto, es pertinente destacar el hecho de que por deficiencias tecnológicas que se ignoraban cuando se emitió la normativa,

Osinergmin no pudo implementar el sistema de video vigilancia y el de medición automática de tanques, que había diseñado como valioso complemento para el control del consumo de las Cuotas de Hidrocarburos. Ello permite afirmar, que sobre este asunto no existió un adecuado nivel de conocimiento.

3.3.2 Respetto de la contextualización de la implementación

Se indicó en el marco teórico que la implementación exitosa de una política pública depende también de la adaptación de ésta a la realidad específica del lugar en la que se implementa. Se analiza este elemento a continuación:

a) En la implementación de la asignación y supervisión de cuotas

Se indicó en la presente investigación que la política de Cuotas de Hidrocarburos se implementó en todo el departamento de Madre de Dios y no únicamente en las zonas mineras del mismo; sin embargo, corresponde analizar si tal implementación se realizó con diferente intensidad en las zonas mineras y no mineras; esto es, si las cuotas asignadas a las zonas mineras sufrieron mayores recortes que las de zonas en las que fácticamente no se realiza minería.

Para ello, se precisa que son consideradas zonas mineras los distritos de Inambari, Laberinto, Huepetuhe y Madre de Dios, conforme a la división realizada por Osinergmin en el informe OEE-045-2014. Anótese además que este análisis cuantitativo se realiza únicamente para la asignación de Diesel B5 en grifos, pues como ya se ha indicado, es el hidrocarburo más utilizado por la minería ilegal y fue asignado en mayor volumen a dichos agentes.

Los resultados se muestran en la TABLA 18, considerando las variaciones totales de incremento y disminución en galones del Diesel B5 en grifos,

así como la variación neta; para ello, se ha tomado el Decreto Supremo N° 027-2014-EM como base pues es el primero que tiene una asignación sustentada en un análisis económico.

TABLA 18: VARIACIÓN DE DIESEL B5 EN GRIFOS DISGREGADA POR ZONAS MINERAS Y NO MINERAS

ZONA MINERA		
VARIACIÓN	Del DS N° 027-2014-EM al DS N° 013-2015-EM	Del DS N° 013-2015-EM al DS N° 036-2015-EM
Incremento	3,625 gal	72,616.67 gal
Disminución	-1,208,325 gal	-454,083.33 gal
Variación Neta (Incremento + Disminución)	-1,204,700 gal	-381,467 gal
ZONA NO MINERA		
	Del DS N° 027-2014-EM al DS N° 013-2015-EM	Del DS N° 013-2015-EM al DS N° 036-2015-EM
Incremento	2,725 gal	104,266.67 gal
Disminución	-9,683 gal	-33,341.67 gal
Variación Neta (Incremento + Disminución)	-6,958 gal	70,925 gal

Fuente: Decretos Supremos mencionados. Elaboración propia

Puede evidenciarse que la variación neta en zonas minera es decreciente, es decir, en dichas zonas las asignaciones de cuotas de Diesel B5 para grifos sufrieron fuertes recortes. El caso de las zonas no mineras es diferente, si bien hay una variación decreciente en el primer tramo, es reducida, siendo que en el segundo tramo la variación es ascendente. Conforme a ello, puede afirmarse que la implementación de la política sí tuvo una contextualización focalizada en las zonas mineras, lo cual es coherente con su objetivo principal.

También se ha realizado un análisis por rangos de asignación de cuotas de Diesel B5 en grifos, con ello se busca determinar si los agentes a quienes se les asignó más cuotas fueron quienes más vieron disminuidas las mismas; ello, a fin de determinar si los recortes de hidrocarburos se hicieron en proporción a la capacidad de comercialización de los agentes.

Los resultados de dicho análisis se muestran en la TABLA 19, en el que los agentes se dividen en cinco rangos según la cantidad de galones asignados.

TABLA 19: VARIACIÓN DE DIESEL B5 EN GRIFOS DISGREGADA POR RANGOS DE ASIGNACIÓN

Variación de las cuotas del D.S. N° 027-2014-EM al D.S. N° 013-2015-EM								
#	Rango	Cantidades				Porcentajes		
		Aumentó	Disminuyó	No varió	Total	Aumentó	Disminuyó	No varió
1	3900 - 23180	8	15	23	46	17%	33%	50%
2	23180 - 42460	6	23	3	32	19%	72%	9%
3	42460 - 61740	0	12	1	13	0%	92%	8%
4	61740 - 81020	0	10	0	10	0%	100%	0%
5	81020 - 100300	1	4	0	5	20%	80%	0%
TOTAL		15	64	27	106			
Variación de las cuotas del D.S. N° 013-2015-EM al D.S. N° 036-2015-EM								
#	Rango	Cantidades				Porcentajes		
		Aumentó	Disminuyó	No varió	Total	Aumentó	Disminuyó	No varió
1	3900 - 23180	38	4	4	46	83%	9%	9%
2	23180 - 42460	11	17	4	32	34%	53%	13%
3	42460 - 61740	2	9	2	13	15%	69%	15%
4	61740 - 81020	1	8	1	10	10%	80%	10%
5	81020 - 100300	0	3	2	5	0%	60%	40%
TOTAL		52	41	13	106			

Fuente: Decretos Supremos mencionados. Elaboración propia.

Puede observarse en la tabla presentada que los quintiles 2 al 5, en ambas comparaciones, tienen los mayores porcentajes de disminución (celdas sombreadas); ello permite afirmar que los quintiles con asignación más alta fueron los que sufrieron una mayor disminución de cuotas. Este dato muestra una focalización de la política en aquellos agentes que comercializaban mayor cantidad de hidrocarburos, a fin de ajustar el volumen de Diesel B5 que circulaba en Madre de Dios al consumo de actividades lícitas.

De esta evaluación puede afirmarse que la implementación de la política de Cuotas de Hidrocarburos sí fue contextualizada a las zonas mineras de Madre de Dios y considerando la capacidad de comercialización de los

agentes de la zona. No obstante, dicha contextualización se fue realizando progresivamente, considerando las externalidades negativas que se generaron.

Recuérdese, sin embargo, que el objetivo principal era evitar que los hidrocarburos sean suministrados a las actividades de minería ilegal; teniendo eso en cuenta, la contextualización solo abordó la disminución del consumo en Madre de Dios, particularmente en las zonas mineras, y no la eliminación de tales suministros.

Es pertinente señalar también que Osinergmin realizó supervisiones de campo a fin de verificar la información que los agentes declaraban en el SCOP, tal como se consignan en las memorias anuales de la institución, pero tales supervisiones no siempre podían realizarse oportunamente, ya que existía una fundada preocupación por la seguridad del personal que las realizaba; por ello, resultaron importantes pilares los ya mencionado puestos de control (como COINCRI), en los que las diversas entidades reunían a su personal permanentemente, conforme lo corrobora el ESPECIALISTA MADRE DE DIOS OSINERGMIN 04.

Sin embargo, siempre existía la necesidad de programar supervisiones conjuntas con otras entidades, el Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú, fuera de los puestos de control; tales supervisiones conjuntas no se realizaban cada vez que eran necesarias sino cada vez que se podía lograr una coordinación exitosa. Así lo valida el ESPECIALISTA CUOTAS MINEM 06:

“El control de combustible era un poco peligroso en esa zona, por ejemplo, iba Osinergmin o la SUNAT y necesitaban siempre apoyo de la policía; entonces, a veces no había apoyo de la policía y no había como hacer el tema de la supervisión”.

Conforme a ello, la implementación y supervisión de la asignación de Cuotas de Hidrocarburos fue progresivamente contextualizada, a fin de

recortar el consumo de hidrocarburos en las zonas mineras de Madre de Dios, mas no de eliminar los medios de suministro de combustibles a la minería ilegal.

b) En la implementación de mecanismos de control de recepción y despacho

Sobre este aspecto, cabe anotar que no puede ser analizado desde el punto de vista de la contextualización pues no llegó a ser implementado.

3.3.3 Respetto de la adecuada carga burocrática

Una elevada carga burocrática está relacionada con una implementación poco flexible que desmotiva la mejora continua; conforme a ello, la implementación de una política pública debe tener una carga burocrática equilibrada que permita realizar cambios oportunos (a fin de mejorarla y disminuir las externalidades negativas que pudiera estar generando).

Analizamos este elemento a continuación, a fin de determinar si la implementación era flexible a las mejoras:

a) En la implementación de la asignación y supervisión de cuotas

Sobre este asunto, debe mencionarse que tanto el diseño como la implementación de la política bajo estudio, se hizo con disposiciones a nivel de Decreto Supremo (el diseño se expresó en las reglas del articulado y la implementación en la cuantificación de los anexos), emitidas por MEM, con aprobación del MEF.

El Decreto Supremo es una norma reglamentaria de alta jerarquía, solo superada por la Ley y la Constitución, y sus proyectos se someten a la revisión no solo de los ministerios intervinientes sino también de la Comisión de Coordinación Viceministerial, por lo que el tránsito

administrativo por las aprobaciones y el refrendo correspondiente toma un tiempo importante. Esto implicaba que, si existía algún justificado reclamo por la asignación inadecuada de alguna Cuota de Hidrocarburos, el perjudicado tenía que esperar hasta la siguiente modificación realizada por otro Decreto Supremo, que como ya se indicó, tomaba un aproximado de seis meses.

Ni la inclusión de Madre de Dios en el régimen especial (precedente ya narrado en este trabajo), ni la posterior primera asignación de Cuotas de Hidrocarburos, se basaron en un informe económico; cuando finalmente se realizaron cálculos técnicos (propuestas de cuantificación por parte de Osinergmin), estos se basaron en estimaciones que no siempre eran precisas a nivel de casos concretos, por lo que había que hacer ajustes específicos que tardaron lo que demoró emitir un nuevo decreto supremo.

En la misma línea de la poca flexibilidad se expresa el ESPECIALISTA HIDROCARBUROS MINEM 02:

“Ya desde que hablamos que una disposición va a ser aprobada por decreto supremo, no era tan flexible pues tiene un proceso de elaboración y aprobación, más aún que no solo dependía del MEM sino que debía tener la aprobación del MEF (...) en el camino se presentaron algunos problemas pues al momento de aplicar la asignación de cuotas se vieron afectadas algunas actividades formales en la zona (...) que necesitaban mayores cantidades de combustible que las que se le habían asignado en los decretos supremos y un cambio no era de un día para otro, los cambios han tomado un tiempo”.

Es recalcada también por el ESPECIALISTA HIDROCARBUROS OSINERGMIN 07 quien cita un ejemplo:

“Esta participación de tres entidades [MEM, MEF y Osinergmin] con propósitos distintos, tornaba muy complejo y muy poco ágil el procedimiento de asignación de cuotas. Una prueba de eso es que (...) las cuotas provisionales con las que se inicia el régimen [establecidas en el anexo del Decreto Supremo N° 016-2014-EM] caducaron sin que se hubiese aprobado las cuotas definitivas siguiendo el

mecanismo de propuesta de Osinergmin, aprobación del MEM y aprobación del MEF”.

En efecto, las Cuotas de Hidrocarburos establecidas por el Decreto Supremo N° 016-2014-EM fueron consideradas provisionales, y la Primera Disposición Complementaria Transitoria del mismo dispuso que tal asignación tendría una vigencia de sesenta (60) días calendario; esto significa que caducó el 28 de julio de 2014, fecha en la que aún no se fijó por segunda vez las Cuotas de Hidrocarburos, pues esto ocurrió recién el 17 de agosto de 2014, debido a la complejidad del procedimiento para la expedición del Decreto Supremo N° 027-2014-EM.

En buena cuenta, la política no brindaba una flexibilidad adecuada¹⁰⁰, sin embargo, existieron mejoras continuas a fin de disminuir las externalidades negativas, las cuales fueron necesarias pero no oportunas.

b) En la implementación de mecanismos de control de recepción y despacho

Como se ha indicado ya, la implementación involucraba también el control en campo del consumo del hidrocarburo, pues el objetivo final era que no llegue a la minería ilegal; sobre ese aspecto se ha precisado que no llegó a ser implementado, y que en su lugar Osinergmin debía realizar controles de recepción y despacho presencial, los mismo que debido a la inseguridad en la zona no podían llevarse a cabo cada vez que dicha entidad los considerara conveniente. Conforme a ello, el control sustituto tampoco resultaba flexible, pues no tenía opciones de mejora.

¹⁰⁰ De la revisión de los reclamos presentados al MEM por parte de los agentes, se tiene el caso de quienes demostraban que su cuota no alcanzaba para cumplir con contratos previamente pactados de provisión de combustible a las municipalidades locales, lo que habría generado problemas operativos en éstas. Así mismo, El ESPECIALISTA MADRE DE DIOS OSINERGMIN 04 manifiesta que las primeras asignaciones de cuotas se realizaron sin tener en cuenta la capacidad de los medios de transporte de hidrocarburos, lo que generó que algunos agentes no pudieran abastecerse de la cuota asignada o de una parte de ésta, porque no es posible contratar un vehículo por una fracción de su capacidad; conforme a ello, las cuotas tuvieron que ser adecuadas a múltiplos de 4500 o 9000 galones, que son las dimensiones promedio de las cisternas de los medios de transporte. En ninguno de estos casos, la solución fue inmediata.

3.3.4 Respeto del medio institucional favorable y suficiente para la realización de la política pública

En el marco teórico se precisó que para la eficiente implementación de una política pública se debe asegurar los requisitos institucionales que permitan el cumplimiento de sus objetivos; conforme a Lahera (2008), resultan necesarios los siguientes: 1. la coordinación y coherencia en la actuación de las entidades, 2. el apoyo político y social como marco de dicha actuación y 3. la elección de funcionarios clave en la gestión.

a) En la implementación de la asignación y supervisión de cuotas

Se analizan a continuación los requisitos:

1. Coordinación y coherencia en la actuación de las entidades

Primero se revisa la coherencia. Para ello se ha realizado una evaluación de la complementariedad entre la propuesta de Osinergmin y las Cuotas de Hidrocarburos que finalmente se publicaron en los Decretos Supremos; ello permitirá evidenciar con datos objetivos si el MEM acogió las propuestas de Osinergmin o publicó cuantificaciones que no se relacionaban con ellas.

Para tal fin se efectúan tres acciones: (i) verificar si los agentes propuestos por Osinergmin, a su vez han sido considerados por el MEM, (ii) verificar si los agentes que considera el MEM no han sido considerados inicialmente por Osinergmin, y (iii) comparar las cuotas propuestas por Osinergmin y lo establecido por el MEM, teniendo como base a los agentes comunes que ambos han considerado, para lo cual se usó el coeficiente de correlación de Pearson, que mide el sentido y la intensidad de la relación entre un par de variables.

En la TABLA 20 se presentan los resultados de los coeficientes de correlación para los productos Diesel B5 y gasolina asignados a grifos, y

Diesel B5 asignado a consumidores directos, considerando los diversos escenarios propuestos por Osinergmin.

TABLA 20: COEFICIENTE DE CORRELACIÓN ENTRE LAS CUOTAS DE HIDROCARBUROS PROPUESTAS POR OSINERGMIN Y LA ASIGNACIÓN DE ÉSTAS POR PARTE DEL MEM

Diesel B5 en grifos	
Decreto Supremo N° 027-2014-EM	
Comparación	Coefficiente de correlación
Propuesta Sin Ajuste (Primer Escenario) vs Cuotas D.S. N° 027-2014-EM	0.997
Propuesta con Ajuste 16.5% (Segundo escenario) vs Cuotas D.S. N° 027-2014-EM	1.000
Propuesta con Ajuste 33% (Tercer Escenario) vs Cuotas D.S. N° 027-2014-EM	0.989
Decreto Supremo N° 013-2015-EM	
Comparación	Coefficiente de correlación
Primer Escenario vs Cuotas D.S. N° 013-2014-EM	0.994
Segundo Escenario vs Cuotas D.S. N° 013-2014-EM	0.987
Tercer Escenario vs Cuotas D.S. N° 013-2014-EM	0.807
Gasolina en grifos	
Decreto Supremo N° 027-2014-EM¹⁰¹	
Comparación	Coefficiente de correlación
Propuesta cuotas G84 vs Cuotas de G84 D.S. N° 027-2014-EM	1.000
Propuesta cuotas G90 vs Cuotas de G90 D.S. N° 027-2014-EM	1.000
Decreto Supremo N° 013-2015-EM	
Primer Escenario vs Cuotas D.S. N° 013-2015-EM	0.9782
Segundo Escenario vs Cuotas D.S. N° 013-2015-EM	0.9780
Tercer Escenario vs Cuotas D.S. N° 013-2015-EM	0.9977
Diesel B5 en consumidores directos	
Decreto Supremo N° 027-2014-EM¹⁰²	
Propuesta cuotas Osinergmin vs Cuotas D.S. N° 027-2014-EM	1.000
Decreto Supremo N° 013-2015-EM	
Primer escenario vs Cuotas D.S. N° 013-2015-EM	0.934
Segundo escenario vs Cuotas D.S. N° 013-2015-EM	0.930
Tercer escenario vs Cuotas D.S. N° 013-2015-EM	1.000

Fuente: Propuestas de Osinergmin y Decretos Supremos indicados. Elaboración propia.

¹⁰¹ Aquí no hay escenarios múltiples pues Osinergmin consideró (en el Informe OEE-045-2014) que entre 2007 y 2013 la demanda no varió, por lo que sugirió no establecer un factor de ajuste; conforme a ello, solo propuso el primer escenario.

¹⁰² En este caso, Osinergmin también alega razones para no proponer diferentes escenarios y utiliza el primero.

En el coeficiente de correlación de Pearson las correlaciones van de 1 a -1; 1 significa una correlación positiva perfecta y -1 implica una correlación negativa perfecta. Conforme a ello, puede evidenciarse que en los diferentes Decretos Supremos las correlaciones con las propuestas de Osinergmin (en alguno de los escenarios) son positivas y muy cercanas a 1, y en ciertos casos, son correlaciones positivas perfectas. Esto significa que hubo una complementariedad en la actuación de las instituciones mencionadas a fin de asignar las Cuotas de Hidrocarburos, por lo que puede afirmarse que existió coherencia entre las entidades que implementaron la política al momento de asignar las cuotas.

Respecto a los mecanismos de coordinación entre las entidades existentes, conforme al ESPECIALISTA HIDROCARBUROS MINEM 02 y al monitoreo de medios revisado¹⁰³, podemos afirmar que mientras el señor Daniel Urresti Elera fue Alto comisionado en asuntos de formalización de la minería, interdicción de la minería ilegal y remediación ambiental (de setiembre de 2013 a junio de 2014), se llevaron a cabo consecutivas reuniones entre las entidades intervinientes, tanto para diseñar la política como para implementarla, convocadas por tal funcionario. Así mismo, las noticias sobre la interdicción de la minería ilegal (y la asignación de Cuotas de Hidrocarburos como parte de ella) aparecidas en la prensa escrita durante el período mencionado tienen una alta frecuencia; no hay semana en la que se deje de informar sobre el asunto.

A partir de julio de 2014, cuando el señor Urresti es nombrado Ministro del Interior¹⁰⁴ y dejó el puesto de Alto Comisionado¹⁰⁵, las noticias propaladas disminuyen su asiduidad y, conforme lo señalado por el mencionado entrevistado, la periodicidad de las reuniones de coordinación también:

¹⁰³ Para la presente investigación se ha revisado el monitoreo de medios elaborado por IP Noticias para Osinergmin sobre el sub sector hidrocarburos y el sector minero durante los años 2014 y 2015, que son los años en que la implementación de la política sufrió cambios.

¹⁰⁴ A través de la Resolución Suprema N° 204-2014-PCM publicada el 24 de junio de 2014.

¹⁰⁵ Asumido por Augusto Soto Castagnola.

“Cuando el Alto Comisionado tomó el tema hubo un tiempo de bastante coordinación (...), íbamos a la zona bastante seguido para recoger el tema del efecto que estaba generando la aplicación de las cuotas (...), ya luego cambiaron a la cabeza y el tema también se quedó en nada. (...) Cuando estuvo Urresti en el Alto Comisionado sí hubo bastante coordinación.”

Ello permite afirmar que, al inicio de la implementación de la política bajo estudio, hubo una estrecha coordinación entre las entidades intervinientes a través de reuniones y constante publicidad sobre los avances en la prensa escrita. No obstante, conforme puede evidenciarse del Anexo 7.2, las coordinaciones posteriores entre Osinergmin y el MEM para la asignación de cuotas fueron principalmente documentales, lo que no fue óbice para que exista una coherencia final reflejada en la correlación positiva entre las cuotas propuestas y las asignadas.

Sin embargo, en campo, la actuación coordinada resultó posible pero compleja, conforme indica el ESPECIALISTA HIDROCARBUROS MINEM 02: “Por ejemplo, en el control Cusco-Puno a Madre de Dios [se refiere al desvío de combustible interdepartamental] cada área decía: yo solo veo esta parte; y al no estar de manera articulada, se escapaba bastante el control del contrabando de combustible que había”.

2. Apoyo político y social como marco de actuación de las entidades

Sobre la estabilidad de las entidades que participaron en la implementación, especialmente MEM y Osinergmin que fueron las más relevantes, es pertinente mencionar que durante el período de mayores cambios en la implementación de la política (2014 y 2015), el MEM fue liderado por dos ministros: Eleodoro Mayorga Alba (febrero de 2014 a febrero de 2015) y Rosa María Ortiz Ríos (febrero de 2015 a julio de 2016) y Osinergmin por un presidente del Consejo Directivo: Jesús Tamayo Pacheco (2012 a 2017).

Conforme lo indicado por el ALTO FUNCIONARIO MINEM 01, la política de asignación de Cuotas de Hidrocarburos fue un asunto muy relevante en la agenda ministerial; tanto así que la modificación más importante del diseño de la política, realizada a través del Decreto Supremo N° 013-2015-EM, se hizo solo tres meses después que la ministra Rosa María Ortiz Ríos asumiera el cargo, pues era un asunto de suma importancia.

Si bien existió un apoyo político por parte de las personas que dirigieron las entidades que implementaron la asignación de Cuotas de Hidrocarburos, la coyuntura política de la época presentó algunos problemas que hicieron que el gobierno central y el MEM dirigieran sus esfuerzos hacia ellos; principalmente fueron dos: Aportes de mineros ilegales al Partido Nacionalista Peruano en 2011¹⁰⁶ y entrega de buena pro de Gasoducto del Sur a un único postor¹⁰⁷.

De la investigación realizada, cabe señalar que estos dos sucesos generaron un cierto desequilibrio en el interior del MEM, y un consecuente retraso en la elaboración de las modificaciones importantes que requería el diseño de la política; pues si bien en tal período se emitió el Decreto Supremo N° 027-2014-EM, éste no trajo mayores modificaciones al diseño de la política, pese a los vacíos y las graves externalidades negativas que se generaron.

Sobre el apoyo social debe señalarse que, considerando esas externalidades negativas, en un primer momento el mismo fue inexistente, según puede ratificarse de la revisión de la prensa escrita y el ya

¹⁰⁶ Los primeros días de junio de 2014, a una semana de iniciarse la implementación de la política de asignación de Cuotas de Hidrocarburos en Madre de Dios, se difundió la noticia de que el partido político del Presidente de la República Ollanta Humala Tasso, recibió un aporte de cuarenta y nueve mil dólares (\$ 49 000), por parte de mineros ilegales para apoyar la campaña presidencial de 2011.

¹⁰⁷ El 30 de junio de 2014, a un mes de iniciarse la implementación de la política estudiada, se adjudicó el proyecto Gasoducto del Sur al consorcio integrado por Odebrecht y Enagás como único postor, ya que el mismo día el otro postor existente (Consortio Gasoducto Peruano del Sur, integrado por Sempra, Techint, TGI y GDF Suez) había sido descalificado; firmándose el contrato el 23 de julio de ese año. Ello generó protestas, principalmente en el departamento de Cusco. En los días subsiguientes, la prensa escrita informó también que el Ministro de Energía y Minas, Eleodoro Mayorga Alba, había brindado consultorías a la empresa Odebrecht así como a la empresa Interoil a quien se le había ampliado el contrato de explotación de los lotes III y IV.

mencionado envío de las fuerzas armadas a la zona; sin embargo, atendiendo a las variaciones en la implementación y el descenso de dichas externalidades, la población empezó a adaptarse y los reclamos ante el MEM sobre falta de combustibles fueron cada vez menos frecuentes hasta casi extinguirse, conforme lo confirma el ESPECIALISTA HIDROCARBUROS MINEM 06.

3. La elección de funcionarios clave en la gestión

Conforme lo manifestado por los ESPECIALISTA HIDROCARBUROS MINEM 02 y 06 y la documentación revisada; los servidores públicos directamente encargados de la materia bajo estudio de MEM, SUNAT, MEF y Osinergmin fueron los mismos durante los años 2014 y 2015 (los más importantes en la implementación de la política).

Considerando tal información, si bien no se designó formalmente un comité permanente para la implementación de la política pública; se aseguró la existencia y permanencia de funcionarios clave dedicados a dicha implementación, en las entidades cuya participación resultó más relevante.

b) En la implementación de mecanismos de control de recepción y despacho

Estos mecanismos no llegaron a ser implementados, no obstante, cabe resaltar que Osinergmin realizó esfuerzos por controlar la recepción y el despacho de hidrocarburos en Madre de Dios a través de supervisiones de campo, y para ello, siempre contó con un medio institucional estable y favorable, gracias a la independencia técnica de la que gozan los organismos reguladores.

4. CAPÍTULO 4: DISCUSIÓN Y RESULTADOS

Para una mejor discusión, se divide el presente capítulo en cuatro apartados: En el primero se discute el cumplimiento del objetivo principal; en el segundo se aborda el balance de los requisitos para el buen diseño; en el tercero, los requisitos para la implementación; y en el cuarto se discute el impacto del diseño en la implementación.

4.1. Sobre el objetivo de la política

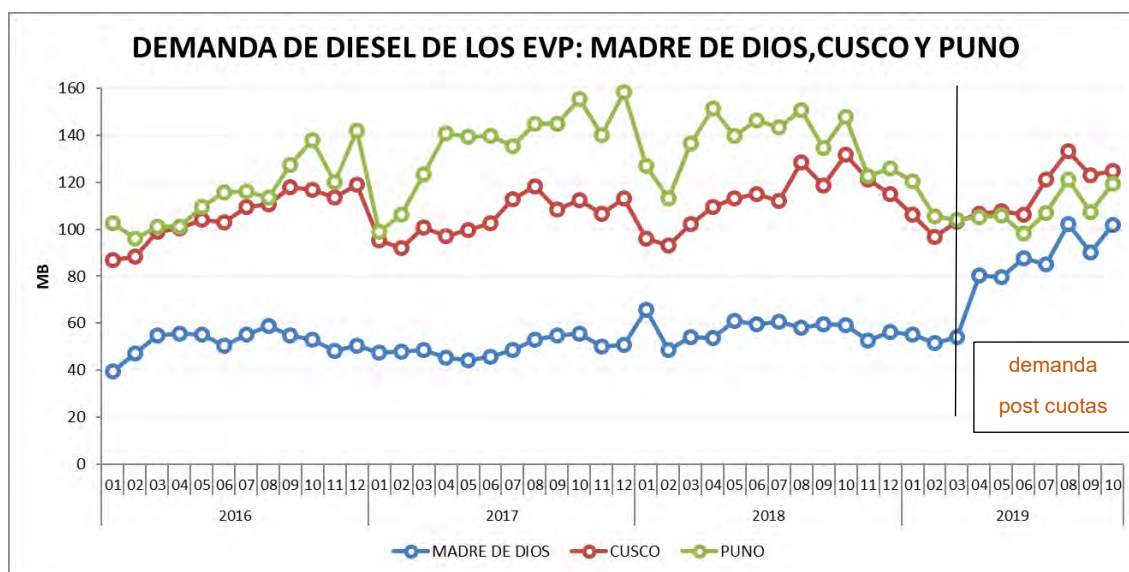
La exposición de motivos del Decreto Supremo N° 016-2014-EM estableció como objetivo de la política “la eliminación del desvío de Combustibles Líquidos a las actividades relacionadas con la minería ilegal”; no hay certeza de que tal ambicioso objetivo haya sido cumplido. Principalmente tres evidencias apoyan esta afirmación:

1. La incautación de 1 961.5 galones de combustible en la zona minera de Madre de Dios, en atención a la fase de interdicción del Plan “Mercurio 2019”, desplegada entre el 19 de febrero y 4 de marzo de 2019, solo un mes antes que se diera por finalizada la política de Cuotas de Hidrocarburos.
2. El hecho de que al darse por terminada la política a través del Decreto Supremo N° 010-2019-EM, se argumentara que el Plan “Mercurio 2019” cumplía el mismo objetivo que la política de asignación de Cuotas de Hidrocarburos, citándose un objetivo distinto al primigenio, esto es “proteger el derecho a gozar de un adecuado medio ambiente reduciendo las actividades de minería ilegal, sin generar un impacto sobre las actividades económicas que se desarrollan en el departamento de Madre de Dios”¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Conforme lo indicado en la Exposición de Motivos del Decreto Supremo N° 016-2014-EM, la protección del derecho a gozar de un adecuado medio ambiente era la motivación para limitar el derecho fundamental de la Libertad de Empresa y no el objetivo medible de la política. Además, se advierte que, en la última parte del objetivo, referido a no generar impacto en las actividades económicas, está implícito el reconocimiento de la principal externalidad negativa de la implementación de la política, algo que preocupó desde un inicio a los propios legisladores que la eligieron.

3. El hecho de que, finiquitada la política, el consumo de hidrocarburos en Madre de Dios volviera a elevarse fuertemente, sobre todo en el Diesel B5 que es el producto consumido por la minería ilegal, conforme se muestra en la FIGURA 6 en la parte denominada demanda post cuotas:

FIGURA 6: EVOLUCIÓN DE LA DEMANDA DE DIESEL B5 EN GRIFOS ANTES Y DESPUÉS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE CUOTAS DE HIDROCARBUROS



Fuente: Presentación de Osinergmin denominada Supervisión especial de hidrocarburos en Madre de Dios, de setiembre de 2019.

Dicho esto, es pertinente complemento indicar que la elección del escenario de asignación de Cuotas de Hidrocarburos que realizó el MEM para Diesel B5 en grifos fue altamente conservador, lo que favoreció el hecho de que tal combustible siga encontrando como destino la minería ilegal. Así, conforme a lo demostrado en la TABLA 20, al elegir el MEM el segundo escenario propuesto por Osinergmin, aceptó el hecho de que solo el 16.5 % de la demanda de Diesel B5 de Madre de Dios¹⁰⁹ iba a la minería ilegal, por lo que cabe preguntarse si tal porcentaje era acertado.

¹⁰⁹ Se considera solo lo asignado a grifos pues, como ya se ha demostrado, no es apreciable la asignación a consumidores directos.

Puede tenerse una pista para la respuesta a partir de los datos que se consignaron en la exposición de motivos del Decreto Supremo N° 016-204-EM: allí se indicó que el consumo de combustibles en los grifos del mencionado departamento “es superior, en promedio, en siete veces (20 galones de combustible por cada 100 habitantes a nivel nacional comparado con 138 galones de combustible por cada 100 habitantes en el citado departamento), situación que puede incidir en el crecimiento de las actividades de minería ilegal en dicho departamento”. En la TABLA 21 se compara la reducción, conforme los escenarios de Osinergmin, con el promedio nacional.

TABLA 21: COMPARACIÓN DEL CONSUMO PROMEDIO NACIONAL DE COMBUSTIBLES EN GRIFOS CON LOS ESCENARIOS PROPUESTOS POR OSINERGMIN PARA EL DIESEL B5 EN MADRE DE DIOS

Consumo promedio Nacional	Consumo promedio Madre de Dios		
	Sin Ajuste	Con Ajuste de 16.5%	Con Ajuste de 33%
20 galones de combustible por cada 100 habitantes	138 galones de combustible por cada 100 habitantes	115.2 galones de combustible por cada 100 habitantes	92.5 galones de combustible por cada 100 habitantes
	7 veces el promedio nacional	6 veces el promedio nacional	5 veces el promedio nacional

Fuente: Decreto Supremo N° 016-2014-EM y propuestas de cuotas de Osinergmin. Elaboración propia.

De lo obtenido puede inferirse que la reducción del 16.5% de las Cuotas de Hidrocarburos fue un escenario muy conservador pues con ello se excedía en seis veces el promedio nacional. Aun así, hubo problemas de desabastecimiento en Madre de Dios; ello respalda la idea de que existía un “*mercado negro*” que privilegiaba la venta del hidrocarburo a la minería ilegal (que pagaba más por el producto) en perjuicio de las industrias formales y la población en general.

Un último tema fundamental, es el de los mecanismos de desvío de hidrocarburos a la minería ilegal. Si bien en el diseño de la política se

varían las reglas para abordar este asunto, a través de una restricción del volumen de ventas diarias de hidrocarburos en los grifos de Madre de Dios; el cumplimiento de tal restricción no pudo ser supervisada por la falta de recursos en las entidades y la no implementación de los mecanismos de control automático de recepción y despacho en los grifos.

4.2. Balance del diseño de la política

Se analizaron los cinco (5) elementos de un buen diseño de política pública, considerando los criterios establecidos por Hudson, Hunter y Peckman (2019), para el caso bajo estudio, obteniéndose lo siguiente:

a) ¿El diseño de la política se basó en evidencia robusta?

No. El problema a enfrentar era el abastecimiento de hidrocarburos a la minería ilegal en Madre de Dios, sin embargo, el diseño de la política se basó casi exclusivamente en información sobre el alto consumo de hidrocarburos en dicho departamento. No se llegaron a responder dos preguntas fundamentales para el diseño: ¿Cuál era el consumo regular del departamento de Madre de Dios para sus actividades lícitas? y ¿Cuánto combustible se desvía a la minería ilegal en Madre de Dios?

b) ¿En el diseño de la política se comprendió plenamente el problema?

No. La comprensión del problema fue parcial (tal comprensión parcial no necesariamente se plasmó en el diseño de la política) y progresiva en los siguientes cuatro extremos: 1) las características del consumo de hidrocarburos de Madre de Dios, 2) los mecanismos de abastecimiento de hidrocarburos a la minería ilegal en Madre de Dios, 3) la geografía de Madre de Dios, las vías de acceso y las zonas en las que se realizaba la minería ilegal y 4) si la asignación

de Cuotas de Hidrocarburos a todo el departamento de Madre de Dios era una solución efectiva del problema.

c) ¿El diseño de la política fue realizado por personas con un vasto conocimiento del contexto en el que se aplicaría?

No. Los servidores y funcionarios públicos que diseñaron la política tenían un conocimiento limitado del contexto en el que se aplicaría, a lo que se sumó el breve tiempo del que dispusieron para hacer el diseño primigenio, lo que no permitió siquiera una evaluación de las externalidades de la aplicación del antecedente directo: Asignación de Cuotas de Hidrocarburos cuando Madre de Dios fue incluido en la Zona de Régimen Especial (producción de drogas ilícitas). Ciertamente el diseño tuvo progresivamente mejoras que permitieron un mejor control del consumo de hidrocarburos en Madre de Dios, pero no del desvío a la minería ilegal.

d) ¿El diseño de la política presentó objetivos claros?

No. Se estableció solamente un objetivo general, que fue la eliminación del abastecimiento de hidrocarburos a la minería ilegal, así como dos variables para evidenciar la satisfacción de la política; no obstante, el grado de obtención de tal objetivo o de cumplimiento de dichas variables no pudieron ser adecuadamente medidos. Poco a poco, en aplicación del modelo “salir del paso” (*muddling through*), se hicieron muy importantes ajustes adaptativos a la realidad que generaron un abundante flujo de información del cual no pudieron extraerse conclusiones, a fin de fijar mejores objetivos, pues no se contaba con la capacidad para analizarla.

e) ¿Hubo respaldo político para el diseño de la política?

Sí. Durante el gobierno del presidente Ollanta Humala Tasso hubo un decidido respaldo político para el diseño (e implementación) de la asignación de Cuotas de Hidrocarburos en el departamento de Madre de Dios; no obstante, tal impulso vino aparejado de la necesidad de celeridad en la obtención de resultados que maximizaran intereses políticos (modelo *Public choice*), en detrimento del rigor en el diseño de la política. Finalizado el gobierno indicado, el respaldo político decayó hasta dejar sin efecto la asignación de Cuotas de Hidrocarburos en el departamento de Madre de Dios, el 9 de abril de 2019.

4.3. Balance de la implementación de la política

Se analizaron los cuatro (4) elementos para una exitosa implementación de una política pública, considerando los criterios establecidos por Calderón (2017) y Lahera (2008), para el caso bajo estudio, obteniéndose lo siguiente:

a) ¿Hubo un equilibrado nivel de conocimiento técnico de los actores burocráticos en la implementación de la política?

No. En el caso bajo estudio el nivel de conocimiento fue adquiriéndose conforme se detectaban las externalidades negativas que generaba la implementación de la política. Sin embargo, este progresivo aprendizaje aunado al desconocimiento de los mecanismos de desvío de los hidrocarburos a la minería ilegal, no hicieron posible el cumplimiento del objetivo principal de la política; incluso, resultó inviable la implementación del importante mecanismo de control automático de recepción y despacho de combustibles en los grifos de Madre de Dios.

b) ¿Hubo una adecuada contextualización de la implementación de la política?

No. Ciertamente la implementación de la política fue progresivamente contextualizada a fin de recortar la demanda de hidrocarburos en las zonas mineras de Madre de Dios (así como de los agentes que comercializaban mayor volumen de hidrocarburos) y no afectar el normal desenvolvimiento de las actividades legales en zonas no mineras; sin embargo, no se logró adecuar la implementación a fin de eliminar el suministro de combustibles a la minería ilegal en dicho departamento, y alcanzar el objetivo principal.

c) ¿Hubo una adecuada carga burocrática?

No. La política tuvo una alta carga burocrática que no brindaba una flexibilidad adecuada para su implementación, pues los cambios necesarios debían realizarse a nivel de Decreto Supremo. Si bien existieron mejoras continuas a fin de menguar las externalidades negativas de la implementación y focalizar el control, éstas no se llevaron a cabo con la inmediatez y oportunidad requeridas.

d) ¿Hubo un medio institucional favorable y suficiente para la realización de la política pública?

Sí. Aunque no fue óptimo, pues hubo perturbaciones producidas por la coyuntura política, el medio institucional fue favorable y suficiente a la implementación de la política pública. Se ha demostrado que hubo una participación armónica de las entidades que formaron parte del proceso de asignación de cuotas, se aseguraron mecanismos mínimos de efectiva coordinación entre ellas, así como la debida estabilidad de las personas encargadas directamente de la materia y de quienes dirigían tales entidades.

4.4. Impacto del diseño en el proceso de implementación

Se indicó en el marco teórico que el ciclo de las políticas públicas se inicia con el diseño de ésta y continúa con la implementación de la misma conforme a lo diseñado; si bien el diseño puede variar en el tiempo, las variaciones de la implementación se harán consecuentemente con las primeras.

En el caso bajo estudio, la elección de la alternativa de solución la realizó el gobierno central, y la formalizó a través de un proyecto de ley presentado al Congreso de la República y aprobado por éste, en atención a una propuesta de diversos actores burocráticos; posteriormente el MEM estableció objetivo y diseño a la política a través de Decretos Supremos. La implementación se inició con la cuantificación en tales Decretos Supremos de las Cuotas de Hidrocarburos asignadas a grifos y consumidores directos de Madre de Dios, por parte de MEM y MEF a propuesta de Osinergmin, y se materializó en la restricción que conforme a tal asignación realizó Osinergmin a través del SCOP, así como en la supervisión del cumplimiento de las mismas.

Se ha realizado ya un balance de los elementos de un buen diseño y de una implementación exitosa, por lo que, se expone a continuación cómo ha repercutido el diseño en la implementación de la política pública de asignación de Cuotas de Hidrocarburos en la lucha contra la minería ilegal en el departamento de Madre de Dios en los años 2014 a 2019, teniendo como base el balance del diseño:

UNO

Se ha demostrado que la elección de la alternativa de solución no se basó en una evidencia robusta, solo se contaba con evidencia del alto consumo de hidrocarburos en Madre de Dios, pero no se sabía cuánto y cómo se desviaban estos hidrocarburos a la minería ilegal. Así mismo, los diseñadores de la política, que en este caso fueron los mismos que la

implementaron, tampoco llegaron a responder tales preguntas, fundamentales en una política que tenía el ambicioso objetivo de eliminar el desvío de combustibles a las actividades relacionadas con la minería ilegal.

Si bien la teoría revisada expone una brecha de conocimiento entre quienes diseñan la política y los que la implementan, aquí podemos afirmar que el desconocimiento de quienes eligieron la alternativa de solución resultó mayor al de quienes diseñaron propiamente (establecieron las reglas) e implementaron la política, pues estos últimos aprendieron en el proceso.

Resulta innegable que la falta de evidencia robusta impactó en el equilibrado nivel de conocimiento técnico de quienes empezaron a implementar una política que carecía de información completa y oportuna del problema a abordar. Se reconoce, sin embargo, que los actores burocráticos hayan podido menguar con celeridad esta carencia, conforme diseñaban e implementaban una política cuyos retos y externalidades negativas fueron fuertemente subestimados por quienes la propugnaron. No obstante, si bien se supo salir del paso (*muddling through*), la brecha del conocimiento no llegó a cerrarse.

Conforme a ello, puede afirmarse que, en la política pública de asignación de Cuotas de Hidrocarburos, la falta de evidencia robusta en el diseño impactó fuertemente en el hecho de que los actores burocráticos que la implementaron, no contasen con un adecuado nivel técnico sobre el problema a abordar, al no haber recibido la información necesaria para ello.

DOS

Se ha demostrado que en el caso bajo estudio no se comprendió plenamente las características del consumo de hidrocarburos en Madre de Dios, los mecanismos de desvío de éstos a la minería ilegal, la

geografía y facilidades técnicas de la zona; y en buena cuenta, si la asignación de Cuotas de Hidrocarburos era una política adecuada para abordar el problema en su contexto.

La elección de la alternativa de solución surgió de una propuesta de actores burocráticos que no tuvo, por parte de quienes la impulsaron, un nivel mínimo de evaluación de impactos, a fin de, como se ha mencionado en el marco teórico, identificar los riesgos y retos más significativos. Este elemento tiene una estrecha relación con el de la evidencia robusta, pues a falta de ella, se carece de los insumos necesarios para comprender plenamente un problema, definir objetivos claros, posibles y medibles, y garantizar una implementación debidamente contextualizada.

Así pues, el diseño de la política pública de asignación de Cuotas de Hidrocarburos fue elaborado sin comprender plenamente la situación problemática que buscó modificar, ello dificultó la definición de objetivos claros, posibles y medibles, así como la debida contextualización de su implementación, repercutiendo fuertemente en la eficacia de la política para sortear sus riesgos más significativos.

TRES

La casi nula evidencia con la que se seleccionó la alternativa de solución, se realizó el primer diseño e inició la implementación de la política, impidió que se contextualizara adecuadamente, desdeñándose la revisión del valioso antecedente que era la accidentada y luctuosa (un fallecido en protesta social) implementación de la asignación de Cuotas de Hidrocarburos en Madre de Dios, al incluirla como parte del régimen de lucha contra la elaboración de drogas ilícitas. Tampoco se tuvo información oportuna sobre las dificultades técnicas y de seguridad de la zona, lo cual impidió una supervisión adecuada del cumplimiento de las cuotas asignadas y de la venta lícita de los hidrocarburos.

Es pertinente resaltar nuevamente que los actores burocráticos, una vez más, lograron afinar la asignación de cuotas focalizando el recorte de las mismas a las zonas de minería ilegal y a los mayores comercializadores de hidrocarburos del área, aliviando en parte las altas externalidades negativas que, sobre las actividades lícitas, se presentaron durante la implementación. Sin embargo, tales labores y las supervisiones conjuntas que se realizaron, fueron insuficientes para alcanzar una debida adecuación de la política a la realidad de Madre de Dios.

Teniendo en cuenta lo dicho, es pertinente señalar que el diseño de la política pública de Cuotas de Hidrocarburos no fue hecho por personas con un adecuado conocimiento del contexto, lo que generó que la implementación no se haya adecuado a la realidad en la que se aplicó y no se encaminase adecuadamente al cumplimiento del objetivo esperado, trayendo consigo innecesarias externalidades negativas.

CUATRO

La exigua evidencia con la que se contaba al momento de seleccionar la alternativa de solución y la celeridad con la que se diseñó la política, llevó a que se establezca un objetivo principal con pocas probabilidades de ser alcanzado (objetivo no posible), y dos variables para evidenciar satisfacción, intrincadas y de muy difícil medición (objetivos poco claros y medibles). En ese contexto, se subestimó la dificultad del cumplimiento del objetivo principal y el tiempo necesario para alcanzarlo, y se sobreestimó las externalidades positivas inmediatas que la implementación lograría.

Estas debilidades tuvieron su raíz en el hecho de que el gobierno central esperaba resultados rápidos, considerando la relevancia que el problema tenía en la agenda pública, los efectos anhelados atendiendo a las facultades que el Congreso de la República le había otorgado para legislar sobre la materia y las promesas que realizaban altos funcionarios

sobre la erradicación de la minería ilegal, incluso aventurando fecha cierta.

La falta de objetivos claros, posibles y medibles, derivados de la celeridad con la que se esperan los resultados, generó que se previeran altas externalidades negativas y la consecuente necesidad de control de impactos mediante la validación de la implementación por parte de funcionarios de alto rango; por ello, se vio necesario revestir al diseño e implementación de los cuidados técnicos y políticos necesarios previamente a su materialización, lo que motivó que la política se expresara a nivel de Decreto Supremo, generando con ello una alta carga burocrática.

A pesar de dicha carga, durante los años 2014 y 2015, se revisó y varió el diseño y la asignación de Cuotas de Hidrocarburos hasta en tres oportunidades, lo que permitió ajustar la implementación de la política al objetivo principal y diluir en parte los efectos de las externalidades negativas. Con posterioridad a ello, la política no sufrió cambios hasta su eliminación en 2019, lo que presenta un largo período de casi cuatro años sin revisión, a pesar de que se conocía que su objetivo principal estaba lejos de ser cumplido.

Puede afirmarse, pues, que la subestimación de la dificultad del cumplimiento del objetivo de la política pública de Cuotas de Hidrocarburos y la celeridad con la que se esperaron sus resultados, impactó fuertemente en la carga burocrática con la que se la revistió, lo que restó flexibilidad a su implementación.

CINCO

El único elemento necesario para el adecuado diseño de una política pública que se cumplió en el caso bajo estudio fue el del respaldo político. Mientras duró el gobierno del presidente Ollanta Humala Tasso, se impulsó fuertemente la política de asignación de Cuotas de

Hidrocarburos en Madre de Dios; sin embargo, se aprecia que tal impulso político trocó en “empujón político” debido a la expectativa de los resultados a corto plazo.

Como se ha señalado en el marco teórico, a veces los decisores de las políticas obtienen más crédito por la legislación que efectivamente emiten que por los problemas de implementación que evitan gracias a un buen diseño; en ello radicó la excesiva celeridad con la que se seleccionó la alternativa de solución y se realizó el primer diseño de la asignación de Cuotas de Hidrocarburos en Madre de Dios. Una vez cumplida esa meta, se apuró a los implementadores a fin de mostrar resultados a corto plazo. Ello no solo restó eficacia a la política, sino que generó innecesarias externalidades negativas e incluso un conflicto social.

Pero ese adecuado respaldo político a alto nivel, repercutió en un medio institucional, sino óptimo, favorable y suficiente para la implementación de la política pública; pues permitió que se designaran servidores públicos que tenían entre sus prioridades la asignación de las Cuotas de Hidrocarburos y la supervisión de las mismas, así como líderes de entidades comprometidos con el asunto; permitió además, la participación armónica de las entidades que cooperaron en la implementación y el aseguramiento de mínimos mecanismos de efectiva coordinación entre ellas.

Como ya se ha señalado, finalizado el gobierno mencionado, el respaldo político decayó pues el gobierno siguiente tuvo serios problemas de gobernabilidad. Cuando el problema fue abordado nuevamente, se decidió desplegar una estrategia diferente, dando por finalizada la de asignación de Cuotas de Hidrocarburos en Madre de Dios.

Dicho esto, es preciso indicar que el adecuado respaldo político en el diseño de la política pública de Cuotas de Hidrocarburos, propició un medio institucional favorable y suficiente para su realización. Sin embargo, el solo respaldo político no hace una política; así, la política

bajo estudio careció de evidencia robusta para comprender el problema que abordó, de objetivos claros, posibles y medibles, y de una adecuada contextualización.

SEIS

Hudson, Hunter y Peckman, citando a McConnell (2015), indican que el fracaso de una política rara vez es total, hasta las políticas que se cuentan como fracasos políticos clásicos también producen logros moderados (2019).

Ya se ha indicado que la política pública bajo estudio fue eliminada sin que pueda afirmarse que cumplió su objetivo, por el contrario, hay poderosas razones para aseverar lo opuesto. Sin embargo, durante su vigencia, la demanda de hidrocarburos en Madre de Dios fue constante y controlada, lo cual es un discreto logro considerando que las demandas de los departamentos vecinos, Cusco y Puno, aumentaron, presumiblemente para proveer a las actividades de minería ilegal en Madre de Dios.

Lo que ciertamente logró la política fue obstaculizar la provisión de hidrocarburos, destinados a Madre de Dios, a las actividades de minería ilegal; lo que no es poco si se compara con la evidencia del problema que se mostraba antes de su implementación.

SIETE

La interrogante que impulsó este trabajo de investigación fue ¿Cómo ha repercutido el diseño en la implementación de la política pública de asignación de Cuotas de Hidrocarburos en la lucha contra la minería ilegal en el departamento de Madre de Dios en los años 2014 a 2019?

A ello cabe responder: La falta de evidencia robusta, la incompreensión del problema a abordar, la inadecuada contextualización y la ausencia

de objetivos claros, posibles y medibles en el diseño de la asignación de Cuotas de Hidrocarburos, en la lucha contra la minería ilegal en el departamento de Madre de Dios en los años 2014 a 2019; generaron una política pública frágil, que tuvo un proceso de implementación con importantes externalidades negativas, una alta carga burocrática y ausencia de logros esperados.



5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A continuación, se expresan las conclusiones y recomendaciones derivadas del presente trabajo de investigación:

5.1. Conclusiones

1. La política pública de asignación de Cuotas de Hidrocarburos en Madre de Dios fue desplegada entre los años 2014 y 2019 con el objetivo de eliminar el desvío de combustibles a las actividades relacionadas con la minería ilegal en dicho departamento, como parte de una amplia estrategia de lucha contra esa ilícita actividad.
2. El proceso de diseño de la política pública bajo estudio, abarcó la puesta en agenda por parte de Osinergmin y la Defensoría del Pueblo del problema público del uso indebido de los combustibles en la minería ilegal; la formulación de alternativas de solución a través de diversas reuniones entre PCM, MEM, SUNAT y Osinergmin, principalmente; y la adopción de la alternativa de asignación de Cuotas de Hidrocarburos en el departamento de Madre de Dios, impulsada por el Poder Ejecutivo a través de un proyecto que se convirtió en Ley por votación de la mayoría del Congreso de la República, y se complementó con cuatro Decretos Supremos.
3. En el diseño de la política pública de asignación de Cuotas de Hidrocarburos en Madre de Dios se contó con un adecuado respaldo político; sin embargo, se careció de una evidencia robusta, no se comprendió plenamente la problemática que se buscaba eliminar; quienes la diseñaron no contaban con un adecuado conocimiento del contexto en el que se aplicaría y no formularon objetivos claros, posibles y medibles.
4. El proceso de implementación de la política pública bajo estudio se llevó a cabo entre 2014 y 2019, lapso en el cual el MEM asignó en cuatro

oportunidades Cuotas de Hidrocarburos a los Establecimientos de Venta al Público de Combustibles (grifos) y Consumidores Directos ubicados en el departamento de Madre de Dios, en tres de ellas se requirió informe previo de Osinergmin y refrendo del MEF; el cumplimiento de dichas cuotas fue controlado a través del Sistema de Control de Órdenes de Pedido (SCOP) de Osinergmin y de inspecciones de campo por parte de diversas entidades públicas y la PNP.

5. La implementación de la política pública de asignación de Cuotas de Hidrocarburos en Madre de Dios tuvo un medio institucional favorable y suficiente para su realización; en oposición a ello, los actores burocráticos no lograron un adecuado nivel de conocimiento técnico, y no se contó con una debida contextualización ni una adecuada carga burocrática.
6. La falta de evidencia robusta, la incomprensión del problema a abordar, la inadecuada contextualización y la ausencia de objetivos claros, posibles y medibles en el diseño de la asignación de Cuotas de Hidrocarburos, en la lucha contra la minería ilegal en el departamento de Madre de Dios en los años 2014 a 2019; generaron una política pública frágil, que tuvo un proceso de implementación con importantes externalidades negativas, una alta carga burocrática y ausencia de logros esperados.
7. En la política pública de asignación de Cuotas de Hidrocarburos, la falta de evidencia robusta en el diseño impactó fuertemente en el hecho de que los actores burocráticos que la implementaron, no contasen con un adecuado nivel técnico sobre el problema a abordar, al no haber recibido la información necesaria para ello.
8. El diseño de la política pública de asignación de Cuotas de Hidrocarburos fue elaborado sin comprender plenamente la situación problemática que buscó modificar, ello dificultó la definición de objetivos claros, posibles y medibles, así como la debida contextualización de su implementación, repercutiendo fuertemente en la eficacia de la política para sortear sus riesgos más significativos.

9. El diseño de la política pública de Cuotas de Hidrocarburos no fue hecho por personas con un adecuado conocimiento del contexto, lo que generó que la implementación no se haya adecuado a la realidad en la que se aplicó y no se encaminase adecuadamente al cumplimiento del objetivo esperado, trayendo consigo innecesarias externalidades negativas.
10. La subestimación de la dificultad del cumplimiento del objetivo de la política pública de Cuotas de Hidrocarburos y la celeridad con la que se esperaron sus resultados, impactó fuertemente en la carga burocrática con la que se la revistió, lo que restó flexibilidad a su implementación.
11. El adecuado respaldo político en el diseño de la política pública de Cuotas de Hidrocarburos, propició un medio institucional favorable y suficiente para su realización. Sin embargo, el solo respaldo político no hace una política; así, la política bajo estudio careció de evidencia robusta para comprender el problema que abordó, de objetivos claros, posibles y medibles, y de una adecuada contextualización.

5.2. Recomendaciones

A partir de la experiencia estudiada se pueden extraer las siguientes recomendaciones respecto al diseño de políticas públicas:

1. El diseño de una política pública debe estar basado en la mejor evidencia disponible de la situación que se desea cambiar; por ello, si no se cuenta con información o esta no resulta confiable, los diseñadores deberían realizar los esfuerzos necesarios para su acopio, antes de la elección de la alternativa de solución y del establecimiento del diseño de la política.
2. Si se cuenta con una experiencia previa de implementación de la política, como ocurrió en el caso estudiado; resulta altamente pertinente revisar sus aciertos y desaciertos, a fin de extraer lecciones relevantes que

permitan reevaluar la elección de la alternativa de solución, así como el diseño e implementación de la política pública.

3. La comprensión del problema y el contexto en el que se presenta resultan necesarios para diseñar una política de calidad. Aunque en ocasiones no sea posible realizar una exploración profunda del problema previamente al diseño de la política, es fundamental que como mínimo puedan preverse los principales impactos de la implementación y las posibles reacciones de los actores afectados considerando el contexto.
4. Las políticas públicas deben tener objetivos claros, posibles y medibles, desde su concepción; ello permitirá que quienes dicten las reglas de diseño y aquellos que la implementen, tengan un claro curso de acción que pueda ser monitoreado y corregido en caso sea necesario.
5. El respaldo político es muy relevante para diseñar e implementar una política pública, pues gracias a él se aseguran los recursos necesarios para la obtención de valor público; sin embargo, no debe llegar a convertirse en un “empujón político” que busque obtener resultados inmediatos subestimando los retos a los que se enfrenta la implementación de la política. Esta distorsión del respaldo político puede generar que la política se diseñe e implemente prescindiendo de elementos importantes, lo que puede conllevar a la aparición de externalidades negativas no previstas y al debilitamiento general de la misma.
6. Si una política pública es implementada por varios actores burocráticos que tienen facultades diferentes; resulta sumamente importante la definición adecuada de sus roles, respecto de la política, y la garantía de espacios y frecuencia de coordinación, así como la elección de representantes permanentes para dicha coordinación.

En cuanto a la posibilidad de continuar la investigación, se recomienda lo siguiente:

7. Considerando que la política de asignación de las Cuotas de Hidrocarburos es una de las varias políticas desplegadas por el Estado peruano en la lucha contra la minería ilegal en la Zona de Régimen complementario de control de insumos químicos; se recomienda puedan realizarse trabajos de investigación respecto de los demás políticas, a fin de estudiar la generación de valor público de la mencionada lucha en su conjunto. Así, se recomienda la evaluación de tres políticas en específico: El establecimiento de rutas fiscales para el traslado de insumos químicos hacia Madre de Dios; el uso obligatorio del sistema de posicionamiento global (GPS) en las unidades de transporte que proveían de hidrocarburos al mencionado departamento; y la política de formalización de la minería en la misma zona.
8. A la par del Régimen complementario de control de insumos químicos, en las zonas geográficas de producción cocalera se implementó el Régimen Especial para el control de Bienes Fiscalizados. Dicho régimen también tiene una política pública de asignación de Cuotas de Hidrocarburos que merece ser estudiada, a fin de determinar sus aciertos y desaciertos y compararla con la estudiada en el presente trabajo, lo cual permitiría evaluar la actuación general del gobierno en materia de control de combustibles líquidos en zonas conflictivas.

6. BIBLIOGRAFÍA

ABRANCHES, Doraliza y Elizabeth MATOS

2014 “Abordaje teórico-metodológico para la evaluación de políticas públicas: Reflexiones Críticas sobre la Política de Transferencia de Ingresos en Brasil”. *Pensamento & Realidade*. Volumen 32, Número 4, pp. 84-105. Consulta 22 de abril de 2020.

<https://revistas.pucsp.br/pensamentorealidade/article/view/35710/24808>

AGUILAR, Luis

2012 *Política Pública: Una visión panorámica*. La Paz: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Bolivia). Consulta: 5 de mayo de 2020.

https://www.undp.org/content/dam/bolivia/docs/politica_publica_una_vision_panoramica.pdf

ARNAU, Jaume y BONO, Roser

2008 “Estudios longitudinales de medidas repetidas. Modelo de diseño y análisis”. *Escritos de Psicología*, Volumen 2, Número 1. Consulta 3 de octubre de 2020.

http://scielo.isciii.es/scielo.php?pid=S1989-38092008000300005&script=sci_arttext

BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

2015 *Un Estado más efectivo. Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas [reporte]*. Buenos Aires. Consulta: 22 de abril de 2020.

https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/755/reporte_economia_desarrollo_caf_2015_estado_politicas_publicas.pdf?sequence=1&isAllowed=y

BARZELAY, Michael y Juan Carlos CORTÁZAR

2004 *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Washington, D.C.: Instituto interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Banco Interamericano de Desarrollo. Consulta: 20 de abril de 2020.
https://www.u-cursos.cl/ingenieria/2010/2/IN70D/1/material_docente/bajar?id_material=311026

BONETI, Lindomar

2017 *Políticas públicas por dentro*. Buenos Aires: CLACSO. Consulta: 16 de mayo de 2020.
http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D13320.dir/Políticas_publicas_por_dentro.pdf

CALDERÓN, Luis

2017 “Del planeamiento a la implementación: principales brechas del contexto peruano bajo el enfoque de la Nueva Gestión Pública”. *InnovaG*, número 3, pp. 45-54.
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/innovag/article/view/19737/19804>

CAPANO, Giliberto, Mariano REGINI y Matteo TURRI

2016 “Poor Policy and Implementation”. *Changing governance in universities: Italian higher education in comparative perspective*. Londres: Palgrave Macmillan, pp. 31-50. Consulta: 16 de mayo de 2020.
<https://link-springer-com.ezproxybib.pucp.edu.pe/book/10.1057%2F978-1-137-54817-7>

CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO (CEPLAN)

2018 *Guía de Políticas Nacionales*. Consulta: 6 de mayo de 2020.
<https://www.ceplan.gob.pe/guia-de-politicas-nacionales/>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2002 Ley N° 27651. Ley de formalización y promoción de la pequeña minería y minería artesanal. Lima, 24 de enero.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2014 *Dictamen de la Comisión de Energía y Minas del Proyecto de Ley N° 3376/2013- PE*. Lima, 16 de abril.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2014 *Diario de Debates – Segunda Legislatura Ordinaria de 2013*. Tomo II. Lima. Consulta: 21 de junio de 2020.

http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/ExpVirPal/Diario_Debates/30193-TDD.pdf

CRANDALL, Rusell

2012 “Going for the gold”. *American Interest*. Holidays. Washington DC, 2012, pp 54-60. Consulta: 4 de mayo de 2020.

<http://eds.a.ebscohost.com.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=5&sid=b3fbc01d-4c09-450e-b22c-a95ad7e5fed2%40sessionmgr4006>

DARGENT, Eduardo y Madai URTEAGA

2016 “Respuesta estatal por presiones externas: los determinantes del fortalecimiento estatal frente al boom del oro en el Perú (2004-2015)”. *Revista de Ciencia Política*. S/l, 2016, volumen 36, número 3, pp. 655-677. Consulta: 4 de mayo de 2020.

<http://eds.b.ebscohost.com.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=3&sid=c814ddde-0a49-464f-a467-fc3b438fd564%40sessionmgr4008>

DE ECHAVE, José

2016 “La minería ilegal en Perú. Entre la informalidad y el delito”. *Nueva Sociedad*. S/l, número 263, pp. 131-144. Consulta: 22 de abril de 2020.

https://www.nuso.org/media/articles/downloads/7.TC_De_Echave_263.pdf

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2013 *Informe Defensorial N° 160: 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. Consulta: 09 de mayo de 2020.

<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe-defensorial-160.pdf>

DELEON, Peter

1997 “Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier”. *Gestión y Política Pública*. S/l, volumen VI, número 1, pp. 5-17.

DE SEBASTIÁN, Luis

1999 *Análisis de los involucrados*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Consulta: 09 de mayo de 2020.

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/An%C3%A1lisis-de-los-involucrados.pdf>

DI VIRGILIO, María y Romina SOLANO

2012 *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.

DOS SANTOS, Alex y otros

2016 “O papel dos atores na formulação e implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no Programa Mais Médicos”. *Cadernos EBAPE.BR*. Río de Janeiro, volumen 14, pp. 593-618. Consulta: 17 de mayo de 2020.

<https://search-proquest-com.ezproxybib.pucp.edu.pe/docview/1809580460/fulltextPDF/E85F72D899247A8PQ/1?accountid=28391>

FRECUENCIA LATINA (canal #2)

2014 “¡Arde Madre de Dios!”. *Punto Final*. Emisión: 20 de abril de 2014.
Consulta: 20 de junio de 2020.

<https://www.youtube.com/watch?v=1x2PTlo4GQI>

GARCÍA, Isabel

2007 “La nueva gestión pública: evolución y tendencias”. *Presupuesto y Gasto Público*. S/l, número 47, pp. 37-64. Consulta: 5 de mayo de 2020.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2341565>

GOBIERNO REGIONAL DE MADRE DE DIOS

2012 *Resolución Ejecutiva Regional N° 667-2012-GOREMAD/PR*.
Puerto Maldonado, 5 de julio.

HARGUINDÉGUY, Jean-Baptiste

2015 *Análisis de políticas públicas*. Segunda edición. Madrid: Tecnos.

HUDSON, Bob, David HUNTER y Stephen PECKMAN

2019 “Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programs help?” *Policy Design and Practice*. S/l, volumen 2, número 1, pp. 1-14. Consulta: 17 de mayo de 2020.

<https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1540378>

HUNT, Shane j.

2011 *La formación de la economía peruana: distribución y crecimiento en la historia del Perú y América Latina*. Lima: BCR; IEP; PUCP.

INSTITUTO NACIONAL DE CALIDAD (INACAL)

Instituto Nacional de la Calidad: INACAL. Consulta: 9 de mayo de 2020

<https://www.inacal.gob.pe/principal/categoria/normas-tecnicas-peruanas>

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DE LA AMAZONÍA PERUANA Y
MINISTERIO DEL AMBIENTE

2011 *Minería aurífera en Madre de Dios y contaminación con mercurio, una bomba de tiempo*. Lima. Consulta: 9 de mayo de 2020
http://siar.minam.gob.pe/puno/sites/default/files/archivos/public/docs/mineria_aurifera_en_madre_de_dios.pdf

JAIME, Fernando y otros

2013 *Introducción al análisis de políticas públicas*. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.

LAHERA, Eugenio

2006 “Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas?” *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Caracas, número 35, pp. 1-10. Consulta: 16 de mayo de 2020.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533667002>

LAHERA, Eugenio

2008 *Introducción a las políticas públicas*. Segunda edición. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

LINDBLOM, Charles

2012 “La ciencia de ‘salir del paso’”. *Política Pública*. México DF: Siglo XXI editores.

LOBELLE, Gretel

2017 “Políticas públicas sociales: apuntes y reflexiones”. *Alcance. Revista Cubana de Información y Comunicación*. La Habana, volumen 6, número 14. Consulta: 22 de abril de 2020.
http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2411-99702017000300006

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (MEM)

1992 *Decreto Supremo N° 014-92-EM.* Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería. Lima, 03 y 04 de junio.

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (MEM)

1992 *Decreto Supremo N° 018-92-EM.* Reglamento de Procedimientos Mineros. Lima, 08 de setiembre.

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (MEM)

1994 *Decreto Supremo N° 03-94-EM.* Reglamento de diversos Títulos del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería. Lima, 15 de enero.

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (MEM)

2002 *Decreto Supremo N° 013-2002-EM.* Reglamento de la Ley de formalización y promoción de la pequeña minería y minería artesanal. Lima, 21 de abril.

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (MEM)

2002 *Decreto Supremo N° 032-2002-EM.* Aprueban Glosario, Siglas y Abreviaturas del Subsector Hidrocarburos. Lima, 23 de octubre.

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (MEM)

2007 *Decreto Supremo N° 021-2007-EM.* Aprueban reglamento para la comercialización de biocombustibles. Lima, 20 de abril.

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (MEM)

2013 Informe Técnico Legal N° 033-2013-MEM/DGH

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (MEM)

2014 *Decreto Supremo N° 016-2014-EM.* Establece mecanismos especiales de fiscalización y control de insumos químicos que pueden ser utilizados en la minería ilegal. Lima, 29 de mayo.

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (MEM)

2014 *Decreto Supremo N° 027-2014-EM.* Establecen Cuotas de Hidrocarburos en las zonas geográficas sujetas al Régimen Complementario de Insumos Químicos y dictan disposiciones complementarias. Lima, 17 de agosto.

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (MEM)

2015 *Decreto Supremo N° 013-2015-EM.* Aprobación de Cuotas de Hidrocarburos aplicables en las zonas geográficas sujetas al Régimen Complementario de Insumos Químicos y dictan disposiciones complementarias. Lima, 21 de mayo.

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (MEM)

2015 *Decreto Supremo N° 036-2015-EM.* Modifican Cuotas de Hidrocarburos aprobadas mediante Decreto Supremo N° 013-2015-EM y dictan disposiciones complementarias. Lima, 23 de noviembre.

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (MEM)

2016 *Decreto Supremo N° 024-2016-EM.* Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional en Minería. Lima, 28 de julio.

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (MEM)

2019 *Decreto Supremo N° 010-2019-EM.* Establecen medidas relacionadas al Régimen Complementario de Control de Insumos Químicos. Lima, 9 de abril.

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (MEM)

2019 *Anuario Minero 2018.* Lima. Consulta: 16 de mayo de 2020.
<file:///C:/Users/mgonzales/Desktop/Anuario%20Minero%202018.pdf>

MINISTERIO DEL INTERIOR

2013 *Decreto Supremo N° 009-2013-IN*. Fijan zonas geográficas para la implementación del Régimen Especial de Control de Bienes Fiscalizados. Lima, 1 de junio.

MINISTERIO DEL INTERIOR

2013 *Decreto Supremo N° 015-2013-IN*. Modifican el Decreto Supremo N° 009-2013-IN que fija zonas geográficas para la implementación del Régimen Especial de Control de Bienes Fiscalizados. Lima, 31 de octubre.

MINISTERIO DEL INTERIOR

2014 *Decreto Supremo N° 006-2014-IN*. Excluyen al departamento de Madre de Dios de los alcances del artículo 1 del Decreto Supremo N° 009-2013-IN, modificado por Decreto Supremo N° 013-2013-IN, 015-2013-IN y 004-2014-IN, relacionados al Régimen Especial para el Control de Bienes Fiscalizados. Lima, 29 de mayo.

MINISTERIO DE JUSTICIA

2006 *Decreto Supremo N° 008-2006-JUS*. Aprueban Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa. Lima, 24 de marzo.

OLAVARRÍA, Mauricio

2017 “Implementación de políticas públicas: lecciones para el diseño. Análisis de los casos de modernización de la gestión pública y de la reforma de salud en Chile”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. S/I, número 67, pp. 95-124. Consulta: 10 de mayo de 2020.

<http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/067-febrero-2017/Olavarria.pdf>

ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EN ENERGÍA Y MINERÍA

2003 Resolución de Consejo Directivo N° 048-2003-OS/CD.

ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EM ENERGÍA Y MINERÍA
2011 “El consumo de combustible y su relación con la actividad minera artesanal en Madre de Dios”. *Boletín informativo trimestral 2010-2*. Lima, pp. 6-51. Consulta: 16 de mayo de 2020.
http://www.osinerg.gob.pe/newweb/uploads/GFH/boletin_II_final_a_lta.pdf

ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EM ENERGÍA Y MINERÍA
2013 Oficio N° 336-2013-OS-PRES

ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EM ENERGÍA Y MINERÍA
2014 Informe OEE-045-2014

ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EM ENERGÍA Y MINERÍA
2014 Informe GFHL-ALHL-1582-2014

ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EM ENERGÍA Y MINERÍA
2014 *Resolución de Consejo Directivo N° 198-2014-OS/CD*. Aprueban procedimiento para la supervisión y fiscalización de las Cuotas de Hidrocarburos. Lima, 12 de octubre.

ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EM ENERGÍA Y MINERÍA
2015 Informe OEE-GFHL-01-2015

ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EM ENERGÍA Y MINERÍA
2015 Informe OEE-GFHL-02-2015

ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EM ENERGÍA Y MINERÍA
2015 Informe GFHL-ALHL-03-2015

ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EM ENERGÍA Y MINERÍA
2017 *La industria de la minería en el Perú: 20 años de contribución al crecimiento y desarrollo económico del país.* Lima: Osinergmin.
Consulta: 16 de mayo de 2020.
https://www.osinergmin.gob.pe/seccion/centro_documental/Institucional/Estudios_Economicos/Libros/Osinergmin-Industria-Mineria-Peru-20anios.pdf

ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EM ENERGÍA Y MINERÍA
2019 *Supervisión especial de hidrocarburos en Madre de Dios.*
[Diapositiva de PowerPoint]

ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EM ENERGÍA Y MINERÍA
2020 *Evolución de la demanda de Diesel en Madre de Dios y zonas aledañas.* [Diapositiva de PowerPoint]

PODER EJECUTIVO

1992 *Decreto Ley N° 25629.* Restablecen la vigencia del artículo 19 del Decreto Legislativo N° 701 y del artículo 44 del Decreto Legislativo N° 716, derogados por el artículo 2 de la Ley N° 25399. Lima, 22 de julio.

PODER EJECUTIVO

2010 *Decreto de Urgencia N° 012-2010.* Declaran de interés nacional el ordenamiento minero en el departamento de Madre de Dios. Lima, 18 de febrero.

PODER EJECUTIVO

2012 *Ley N° 29815.* Delégase en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de minería ilegal. Lima, 22 de diciembre.

PODER EJECUTIVO

2012 *Decreto Legislativo N° 1099.* Aprueba acciones de interdicción de la minería ilegal en el Departamento de Puno y remediación

ambiental en las cuencas de los ríos Ramis y Suches. Lima, 12 de febrero.

PODER EJECUTIVO

2012 *Decreto Legislativo N° 1100.* Regula la interdicción de la minería ilegal en toda la República y establece medidas complementarias. Lima, 18 de febrero.

PODER EJECUTIVO

2012 *Decreto Legislativo N° 1101.* Establece medidas para el fortalecimiento de la fiscalización ambiental como mecanismo de lucha contra la minería ilegal. Lima, 29 de febrero.

PODER EJECUTIVO

2012 *Decreto Legislativo N° 1102.* Incorpora al Código Penal los delitos de minería ilegal. Lima, 29 de febrero.

PODER EJECUTIVO

2012 *Decreto Legislativo N° 1103.* Establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos que puedan ser utilizados en la minería ilegal. Lima, 04 de marzo.

PODER EJECUTIVO

2012 *Decreto Legislativo N° 1104.* Modifica la legislación sobre pérdida de dominio. Lima, 19 de abril.

PODER EJECUTIVO

2012 *Decreto Legislativo N° 1105.* Establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal. Lima, 19 de abril.

PODER EJECUTIVO

2012 *Decreto Legislativo N° 1106.* Lucha eficaz contra el lavado de activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal y crimen organizado. Lima, 19 de abril.

PODER EJECUTIVO

2012 *Decreto Legislativo N° 1107.* Establece medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de las maquinarias y equipos que puedan ser utilizados en la minería ilegal así como del producto minero obtenido en dicha actividad. Lima, 20 de abril.

PODER EJECUTIVO

2012 *Decreto Legislativo N° 1126.* Decreto Legislativo que establece medidas de control de los insumos químicos y productos fiscalizados, maquinarias y equipos utilizados para la elaboración de drogas ilícitas. Lima, 01 de noviembre.

PODER EJECUTIVO

2013 *Proyecto de Ley N° 3376-2013/PE.* Ley que modifica el Decreto Legislativo N° 1103. Lima, 15 de abril de 2014.

PODER EJECUTIVO

2014 *Ley N° 30193.* Ley que modifica el Decreto Legislativo 1103. Lima, 11 de mayo.

PODER EJECUTIVO

2018 *Decreto Legislativo N° 1451.* Decreto legislativo que fortalece el funcionamiento de las entidades del Gobierno Nacional, del Gobierno Regional o del Gobierno Local, a través de precisiones de sus competencias, regulaciones y funciones. Lima, 16 de setiembre.

POLO, Aldo

2017 *Problemas en el diseño e implementación de la Política de otorgamiento de becas a cargo del PRONABEC, que afectaron la permanencia de becarios, entre los años 2012 y 2015.* Tesis para optar el grado de Magister en Ciencia Política, con mención en Gestión Pública y Políticas Públicas. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno. Consulta: 10 de mayo de 2020.
<http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/8773>

RADIO PROGRAMAS DEL PERÚ (RPP)

2014 “Pobladores se manifiestan contra fiscalización de bienes”. *RPP*. Lima, 30 de enero. Consulta: 20 de junio de 2020.
<https://rpp.pe/peru/actualidad/madre-de-dios-pobladores-se-manifiestan-contra-fiscalizacion-de-bienes-noticia-665937?ref=rpp>

REVUELTA, Benjamín

2007 “La implementación de políticas públicas”. *Dikaion*. S/l, volumen 21, número 16, pp. 135-156. Consulta: 15 de mayo de 2020.
<https://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/1379>

ROTH DEUBEL, André-Noél

2015 *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación.* Undécima edición. Bogotá: Ediciones Aurora.

SALHUANA, Jorge

2019 *Análisis de las intervenciones del Estado, para la erradicación de la minería ilegal en el departamento de Madre de Dios, 2010 – 2017.* Tesis para optar el grado de maestro en Gestión Pública. Lima: Universidad César Vallejo, Escuela de Posgrado. Consulta: 21 de abril de 2020.
http://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/UCV/33555/Salhuana_CJA.pdf?sequence=1&isAllowed=y

SAVATIER, Paul

2010 “Se necesitan mejores teorías”. *Teorías del proceso de políticas públicas*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, pp. 5-22.

SMITH, Thomas

1973 “The Policy Implementation Process”. *Policy Sciences*. S/l, volumen 4, número 2, pp. 197-209. Consulta: 15 de mayo de 2020.
<http://eds.a.ebscohost.com.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=15&sid=a2612b31-703d-4e63-94b9-98a9f30ae8f3%40sessionmgr101>

STEIN, Ernesto y Mariano TOMMASI

2006 “La política de las políticas públicas”. *Política y gobierno*. S/l, volumen 13, número 2, pp. 393-416. Consulta: 5 de mayo de 2020.
<http://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v13n2/1665-2037-pyg-13-02-393.pdf>

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADUANAS Y DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

2012 *Resolución de Superintendencia N° 162-2012/SUNAT*. Normal relativas a las rutas fiscales y a los puestos de control obligatorios para el ingreso de bienes sujetos a control y fiscalización utilizados en la minería ilegal. Lima, 14 de julio.

TAFUR, Luis

2018 *Evaluación de diseño de un instrumento de política pública: fondo de promoción de la inversión pública regional y local entre los años 2008 – 2014*. Tesis para optar el grado académico de magíster en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Posgrado. Consulta: 21 de abril de 2020.

http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/12376/TAFUR_ARIAS_LUIS_EVALUACION_DISE%c3%91O.pdf?sequence=7&isAllowed=y

TORRES, Víctor

2015 *Minería ilegal e informal en el Perú: Impacto socioeconómico*. Lima: CooperAcción – Acción Solidaria para el Desarrollo. Consulta: 16 de mayo de 2020.

http://cooperaccion.org.pe/wp-content/uploads/2015/10/Libro_Mineria_Ilegal,%20Victor%20Torres%20Cuzcano.pdf

VARGAS, Braulio

2004 “Políticas públicas locales y desarrollo”. *The bi-annual academic publication of Universidad ESAN*. Consulta: 4 de mayo de 2020. S/l, año 9, volumen 9, Número 17, pp. 47-59. Consulta: 16 de mayo de 2020.

<https://jefas.esan.edu.pe/index.php/jefas/article/view/165>

ZEVALLOS, Nicolás

2012 *El impacto de las Estrategias de Control de Cultivos en la Dinámica de la Defensa Política de la Hoja de Coca en el Perú*. Tesis para optar por el grado académico de magíster en Ciencia Política y Gobierno. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Posgrado. Consulta: 22 de mayo de 2020.

<http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/4901>

7. ANEXOS

7.1 Comparativo de la fórmula legislativa del Decreto Supremo N° 016-2014-EM con sus modificaciones

En color rojo se indican los cambios en el texto de la fórmula legislativa en los cuatro Decretos Supremos que conforman el diseño de la política pública de Cuotas de Hidrocarburos.

TEXTO ORIGINAL	Decreto Supremo N° 027-2014-EM	Decreto Supremo N° 013-2015-EM	Decreto Supremo N° 036-2015-EM	Comentarios
Artículo 1.- Definiciones				
Artículo 2.- Régimen Complementario de Control de Insumos Químicos que puedan ser utilizados en la minería ilegal				
Artículo 3.- Cuotas de Hidrocarburos Para efectos de la aplicación del presente Decreto Supremo, el término Cuota de Hidrocarburo se refiere al volumen total máximo mensual o anual, por tipo de Combustible Líquido, que un Establecimiento de Venta al Público de Combustibles o un Consumidor Directo, ubicado en una zona sujeta al Régimen Complementario de Control de Insumos Químicos, puede comprar a través de los sistemas de control administrados por el OSINERGMIN.		Artículo 3.- Cuotas de Hidrocarburos Para efectos de la aplicación del presente Decreto Supremo, el término Cuota de Hidrocarburo se refiere al volumen total máximo mensual o anual, por tipo de Combustible Líquido, que un Establecimiento de Venta al Público de Combustibles, un Consumidor Directo o un Consumidor Menor, ubicado en una zona sujeta al Régimen Complementario de Control de Insumos Químicos, puede comprar a través de los sistemas de control administrados por el OSINERGMIN.		


<p>Artículo 4.- Aprobación de las Cuotas de Hidrocarburos Mediante Decreto Supremo, refrendado por los titulares del Ministerio de Energía y Minas y del Ministerio de Economía y Finanzas, a propuesta del OSINERGMIN, se establecerán las Cuotas de Hidrocarburos para los Establecimientos de Venta al Público de Combustibles y Consumidores Directos.</p>		<p>Artículo 4.- Aprobación de las Cuotas de Hidrocarburos Mediante Decreto Supremo, refrendado por los titulares del Ministerio de Energía y Minas y del Ministerio de Economía y Finanzas, a propuesta del OSINERGMIN, se establecerán las Cuotas de Hidrocarburos para los Establecimientos de Venta al Público de Combustibles, Consumidores Directos y Consumidores Menores.</p> <p>Para la elaboración de la referida propuesta, el OSINERGMIN estimará la demanda de Hidrocarburos en las zonas geográficas sujetas al Régimen Complementario de Control de Insumos Químicos, desagregada por tipo de consumo industrial, comercial, vehicular y doméstico, la cual deberá utilizar, pero no limitarse, a la información existente en el Sistema de Control de Órdenes de Pedido - SCOP.</p>		
<p>Artículo 5.- Consideraciones para la implementación de las Cuotas de Hidrocarburos El OSINERGMIN controlará y supervisará la aplicación de las Cuotas de Hidrocarburos aprobadas y asignadas por el Ministerio de Energía y Minas y por el Ministerio de Economía y Finanzas, de acuerdo a lo establecido en la Quinta Disposición Complementaria Final</p>		<p>Artículo 5.- Consideraciones para la implementación de las Cuotas de Hidrocarburos El OSINERGMIN controlará y supervisará la aplicación de las Cuotas de Hidrocarburos aprobadas y asignadas por el Ministerio de Energía y Minas y por el Ministerio de Economía y Finanzas, de acuerdo a lo establecido en la Quinta Disposición Complementaria Final</p>		

<p>del Decreto Legislativo N° 1103; para ello, determinará los volúmenes máximos que cada Establecimiento de Venta al Público de Combustibles o Consumidor Directo podrá adquirir semanalmente.</p> <p>Para los Establecimientos de Venta al Público de Combustibles que inicien operaciones con posterioridad a la entrada en vigencia del presente Decreto Supremo; así como a aquellos que no cuenten con una Cuota de Hidrocarburo, se les asignará Cuotas de Hidrocarburos mensuales, o en su defecto anuales, equivalentes al valor promedio de las Cuotas de Hidrocarburos de los Establecimientos de Venta al Público de Combustibles ubicados en la provincia donde operen; de no existir establecimientos en la provincia correspondiente se tomará como referencia el departamento donde operen. Para tales efectos, el OSINERGMIN calculará y aplicará dichos valores en función de los valores de las Cuotas de Hidrocarburos que apruebe el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de Economía y Finanzas, en las zonas sujetas al</p>	<p>Para los Establecimientos de Venta al Público de Combustibles que inicien operaciones con posterioridad a la entrada en vigencia del presente Decreto Supremo; así como a aquellos que no cuenten con una Cuota de Hidrocarburo, se les asignará Cuotas de Hidrocarburos mensuales, o en su defecto anuales, equivalentes al valor promedio de las Cuotas de Hidrocarburos del tipo de Establecimiento de Venta al Público de Combustibles que corresponda, ubicados en la provincia donde operen; de no existir establecimientos en la provincia correspondiente se tomará como referencia el departamento donde operen. Para tales efectos, el OSINERGMIN calculará y aplicará dichos valores en función de las Cuotas de Hidrocarburos que apruebe el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de Economía y</p>	<p>del Decreto Legislativo N° 1103; para ello, establece los volúmenes máximos que cada Establecimiento de Venta al Público de Combustibles, Consumidor Directo o Consumidor Menor podrá adquirir según la periodicidad que determine.</p> <p>Para los Establecimientos de Venta al Público de Combustibles que inicien operaciones con posterioridad a la entrada en vigencia del presente Decreto Supremo; así como aquellos que no cuenten con una Cuota de Hidrocarburo, se les asignará Cuotas de Hidrocarburos mensuales, o en su defecto anuales, proporcionales a la capacidad de almacenamiento del Establecimiento de Venta al Público de Combustibles en relación a la capacidad de almacenamiento total de todos los Establecimiento de Venta al Público de Combustibles, ubicados en la provincia donde este operará; la ponderación se efectúa tomando en cuenta el tipo de producto; de no existir Establecimiento de Venta al Público de Combustibles en la provincia correspondiente se toma como referencia el departamento donde operen.</p>		
---	---	---	--	--

<p>Régimen Complementario de Control de Insumos Químicos.</p> <p>Para los Consumidores Directos que inicien operaciones con posterioridad a la entrada en vigencia del presente Decreto Supremo, el OSINERGMIN calculará una Cuota de Hidrocarburo provisional, la misma que será revisada de acuerdo a lo indicado en el siguiente artículo, de manera oportuna.</p>	<p>Finanzas, en las zonas sujetas al Régimen Complementario de Control de Insumos Químicos.</p>	<p>Para tales efectos, el OSINERGMIN calcula y aplica dichos valores en función de la información del Anexo vigente que contiene las Cuotas de Hidrocarburos aplicables en las zonas sujetas al Régimen Complementario de Control de Insumos Químicos, aprobado por el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de Economía y Finanzas.</p> <p>Para los Consumidores Directos y Consumidores Menores que inicien operaciones con posterioridad a la entrada en vigencia del presente Decreto Supremo, el OSINERGMIN propone una Cuota de Hidrocarburos provisional, la misma que será revisada de acuerdo a lo indicado en el siguiente artículo, de manera oportuna.</p> <p>El cálculo para la propuesta de la Cuota de Hidrocarburos de los Consumidores Menores, para el caso de actividades de minería artesanal y pequeña minería, deberá tomar en consideración, la siguiente información:</p> <p>a) Tipo y cantidad de maquinaria y equipo utilizada en los procesos extractivos de minerales.</p>		<p>De conformidad con la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N° 013-2015-EM, publicado el 21 mayo 2015, se dispone que, hasta la aprobación de las Cuotas de Hidrocarburos</p>
---	---	--	--	---

		<p>b) Volumen de producción estimada de los minerales extraídos en la respectiva operación minera.</p> <p>c) Volumen de compras de hidrocarburos de los últimos seis (6) meses previos al periodo de evaluación.</p> <p>Esta información será requerida periódicamente tanto para el establecimiento de las Cuotas de Hidrocarburos, como para cada revisión y modificación de las mismas.</p> <p>El OSINERGMIN, por los literales a) y b), solicitará a los referidos Consumidores Menores una declaración jurada con dicha información. Esta información deberá ser verificada y confirmada por el OSINERGMIN de manera previa al establecimiento las Cuotas de Hidrocarburos de los Consumidores Menores y de manera previa a las revisiones y modificaciones que periódicamente se aprueben. Lo señalado en el literal c) se acredita con la información declarada ante el Registro Especial creado mediante el artículo 8 del presente Decreto Supremo; para dicho efecto, la SUNAT remitirá la información que sea pertinente al OSINERGMIN. El cálculo de la Cuota de Hidrocarburos de los Consumidores Menores, para el</p>		<p>de los Consumidores Menores, conforme a lo dispuesto en el último párrafo del presente artículo, será aplicable para las actividades de minería artesanal y pequeña minería una Cuota de Hidrocarburo para cada Consumidor Menor de 350 (trescientos cincuenta) galones de Diésel BX y 110 (ciento diez) galones de Gasolinas y/o Gasoholes.</p>
--	--	---	--	---

		<p>caso de actividades de minería artesanal y pequeña minería, se realizará únicamente si se cuenta con toda la información indicada en los literales a), b) y c) precedentes. Para el presente caso no será de aplicación lo precisado en el segundo párrafo del artículo 5 del presente Decreto Supremo.</p>	
<p>Artículo 6.- Revisión y modificación de las Cuotas de Hidrocarburos</p> <p>El Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de Economía y Finanzas, a propuesta del OSINERGMIN, revisarán cada seis (6) meses, contados desde la entrada en vigencia de la presente norma, las Cuotas de Hidrocarburos y efectuarán las modificaciones que consideren pertinentes; asimismo, revisarán las Cuotas de Hidrocarburos de los Establecimientos de Venta al Público de Combustibles o Consumidores Directos a los que se hace referencia en el artículo 5 del presente Decreto Supremo.</p> <p>En caso se prevea o constate una situación de desabastecimiento de Combustibles en determinadas zonas geográficas sujetas al Régimen Complementario de Control de Insumos Químicos, el</p>			<p>(*) De conformidad con la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 027-2014-EM, publicada el 17 agosto 2014, para el cumplimiento de lo previsto en el primer párrafo del presente artículo, durante los primeros cinco (5) meses del plazo indicado en el mencionado párrafo, el OSINERGMIN propondrá al Ministerio de Energía y Minas y al Ministerio de Economía y Finanzas, las respectivas Cuotas de Hidrocarburos.</p>

<p>Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de Economía y Finanzas, de ser el caso, podrán modificar las Cuotas de Hidrocarburos aprobadas y/o asignadas a los operadores de los Establecimientos de Venta al Público de Combustibles o Consumidores Directos; para ello, solicitarán la información que consideren pertinente al OSINERGMIN, la misma que deberá ser atendida en el plazo requerido por dichos Ministerios.</p>			<p>Si como consecuencia de las funciones de supervisión y fiscalización de las Actividades de Hidrocarburos, el OSINERGMIN advirtiera que existe una situación de desabastecimiento de Combustibles en determinadas zonas geográficas sujetas al Régimen Complementario de Control de Insumos Químicos, dicho organismo deberá remitir al Ministerio de Energía y Minas y al Ministerio de Economía y Finanzas, un informe sobre la referida situación que incluya una propuesta de nuevas Cuotas de Hidrocarburos, la misma que será evaluada y aprobada por los mencionados Ministerios, en caso corresponda.</p>	
<p>Artículo 7.- Disposiciones para la revisión y modificación de las Cuotas de Hidrocarburos</p>				

<p>El Ministerio de Energía y Minas, a través de Resolución Ministerial, establecerá los criterios para la modificación de las Cuotas de Hidrocarburos a que se refiere el artículo 6 del presente Decreto Supremo, para lo cual solicitará opinión favorable del Ministerio de Economía y Finanzas.</p>				
<p>Artículo 8.- Del Registro para la implementación de los mecanismos especiales de fiscalización y control Créase el Registro Especial, a cargo de la SUNAT, en el que se deberán inscribir los Establecimientos de Venta al Público de Combustibles, Consumidores Directos y Transportistas inscritos en el Registro de Hidrocarburos a cargo del OSINERGMIN, definidos así en el Glosario, Siglas y Abreviaturas del Subsector Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 032-2002-EM, que realicen operaciones relacionadas con las actividades de distribución, transporte, uso, almacenamiento y comercialización de Hidrocarburos en la zonas geográficas sujetas al Régimen Complementario de Control de Insumos Químicos</p> <p>Los sujetos que realizan las actividades de distribución, transporte, uso, almacenamiento y</p>		<p>Artículo 8.- Del Registro para la implementación de los mecanismos especiales de fiscalización y control Créase el Registro Especial, a cargo de la SUNAT, en el que se deberán inscribir los Establecimientos de Venta al Público de Combustibles, Consumidores Directos, Consumidores Menores y Transportistas inscritos en el Registro de Hidrocarburos a cargo del OSINERGMIN, definidos así en el Glosario, Siglas y Abreviaturas del Subsector Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 032-2002-EM, que realicen operaciones relacionadas con las actividades de distribución, transporte, uso, almacenamiento y comercialización de Hidrocarburos en la zonas geográficas sujetas al Régimen Complementario de Control de Insumos Químicos.</p>		

<p>comercialización de Hidrocarburos, y que no se encuentren inscritos en el Registro Especial antes señalado, serán suspendidos en su inscripción en el Registro de Hidrocarburos, así como inhabilitados en el Sistema de Control de Órdenes de Pedido - SCOP, a cargo del OSINERGMIN.</p> <p>Los sujetos que sean suspendidos en su inscripción en el Registro de Hidrocarburos, a cargo del OSINERGMIN, serán igualmente suspendidos del Registro Especial a cargo de la SUNAT.</p>		<p>Los sujetos suspendidos en su inscripción en el Registro de Hidrocarburos, a cargo del OSINERGMIN serán igualmente suspendidos del Registro Especial a cargo de la SUNAT. De igual manera la pérdida del estatus de vigente en el Registro de Saneamiento del Ministerio de Energía y Minas conlleva a la suspensión del Registro de Hidrocarburos. Con periodicidad semestral, el OSINERGMIN verifica que los Consumidores Menores mantengan el estatus de vigente en el Registro de Saneamiento del Ministerio de Energía y Minas.</p>		
<p>Artículo 9.- Del Registro Especial El Registro Especial constituye el principal instrumento para el control y fiscalización de Insumos Químicos del Régimen Complementario de Control de Insumos Químicos, desde su producción o ingreso al país hasta su destino final.</p>				

<p>Los requisitos, vigencia, condiciones, consecuencias y otras disposiciones, serán establecidos por la SUNAT para el Registro Especial.</p> <p>Asimismo, podrán inscribirse en el Registro Especial aquellos sujetos no obligados de acuerdo al primer párrafo del presente artículo, que en atención a su consumo lo requieran para cumplir con las disposiciones contenidas en el presente Decreto Supremo en lo referente al uso, comercialización, transporte y traslado, así como en las normas sectoriales vigentes.</p>			<p>Asimismo, podrán inscribirse en el Registro Especial aquellos sujetos no obligados de acuerdo al primer párrafo del artículo 8 del presente Decreto Supremo, que en atención a su consumo lo requieran para cumplir con las disposiciones contenidas en la presente norma en lo referente al uso, comercialización, transporte y traslado, así como en las normas sectoriales vigentes. Esta disposición no resulta aplicable a los Consumidores Menores.</p>	
<p>Artículo 10.- De las características del Registro Especial El Registro Especial tiene las siguientes características:</p> <p>a) Contiene información relativa a los sujetos registrados, Insumos Químicos, actividades que se realizan con estos y cualquier otra información que la SUNAT considere necesaria para la función de control.</p> <p>b) La información es actualizada permanentemente.</p>				

<p>c) Es de administración centralizada.</p> <p>d) Se encontrará interconectado con las instituciones públicas relacionadas al control de los Insumos Químicos.</p> <p>e) Tendrá niveles de acceso restringidos respecto a terceros u otras entidades competentes.</p> <p>f) Cuenta con mecanismos que garantizan la seguridad de la información.</p>				
<p>Artículo 11.- Obligación de informar sobre operaciones Los sujetos inscritos en el Registro Especial deberán informar a la SUNAT el detalle de sus operaciones e incidencias en la forma, condiciones y plazos que ésta establezca.</p>				
<p>Artículo 12.- Controles especiales para la comercialización de Hidrocarburos aplicables en las zonas geográficas sujetas al Régimen Complementario de Control de Insumos Químicos</p> <p>Los Establecimientos de Venta al Público de Combustible ubicados en las zonas geográficas sujetas al Régimen Complementario de Control de Insumos Químicos, sólo podrán expender Hidrocarburos directamente desde el surtidor y/o dispensador al tanque del vehículo</p>		<p>Artículo 12.- Controles Especiales para la comercialización de Hidrocarburos aplicables en las zonas geográficas sujetas al Régimen Complementario de Control de Insumos Químicos</p> <p>Los Establecimientos de Venta al Público de Combustible ubicados en las zonas geográficas sujetas al Régimen Complementario de Control de Insumos Químicos, sólo podrán expender Hidrocarburos directamente desde el surtidor y/o dispensador al tanque del vehículo automotor, a los sujetos inscritos</p>	<p>Artículo 12.- Controles Especiales para la comercialización de Hidrocarburos aplicables en las zonas geográficas sujetas al Régimen Complementario de Control de Insumos Químicos</p> <p>Los Establecimientos de Venta al Público de Combustible ubicados en las zonas geográficas sujetas al Régimen Complementario de Control de Insumos Químicos, sólo podrán expender Hidrocarburos directamente desde el surtidor y/o dispensador al tanque del vehículo automotor, a los sujetos inscritos</p>	

<p>automotor y, a los sujetos inscritos en el Registro Especial hasta un máximo de ciento diez (110) galones de Diesel y Diesel BX en contenedores.</p> <p>Excepcionalmente, se podrá surtir directamente, hasta un máximo de diez (10) galones de Diesel BX y hasta cinco (5) litros de Gasolinas y/o Gasoholes, en envases que no sean de vidrio o material frágil, el cual estará sujeto a las responsabilidades administrativas y/o penales que resulten aplicables, en caso de incumplimiento. La operación de llenado del envase debe efectuarse bajo el control del</p>		<p>en el Registro Especial hasta un máximo de ciento diez (110) galones de Diesel BX, por día, en contenedores y a los Consumidores Menores. El incumplimiento de lo antes señalado acarrea la suspensión de la inscripción en el Registro de Hidrocarburos, así como la inhabilitación en el Sistema de Control de Órdenes de Pedido - SCOP, a cargo del OSINERGMIN, por 90 días.</p> <p>Excepcionalmente, se podrá surtir directamente, hasta un máximo de diez (10) galones de Diesel BX y hasta cinco (5) litros de Gasolinas y/o Gasoholes, por día, en envases que no sean de vidrio o material frágil, el cual estará sujeto a las responsabilidades administrativas y/o penales que resulten aplicables, en caso de incumplimiento. La operación de llenado del envase debe efectuarse bajo el control del</p>	<p>en el Registro Especial hasta un máximo de ciento diez (110) galones de Diesel BX, por día, en contenedores y a los Consumidores Menores. El incumplimiento de lo antes señalado acarrea la suspensión de la inscripción en el Registro de Hidrocarburos, así como la inhabilitación en el Sistema de Control de Órdenes de Pedido - SCOP, a cargo del OSINERGMIN, por 90 días.</p> <p>Los sujetos inscritos en el Registro Especial, para el transporte de Combustible, a partir de cincuenta y cinco (55) galones, deberán utilizar un Medio de Transporte de Combustibles Líquidos en Contenedores Intermedios con inscripción vigente en el Registro de Hidrocarburos.</p> <p>Excepcionalmente, se podrá surtir directamente, hasta un máximo de diez (10) galones de Diesel BX y hasta diez (10) galones de Gasolinas y/o Gasoholes, por día, en envases que no sean de vidrio o material frágil, lo cual estará sujeto a las responsabilidades administrativas y/o penales que resulten aplicables, en caso de incumplimiento. La operación de llenado del envase debe efectuarse bajo el control del</p>	
--	--	--	--	--

<p>operador del Establecimiento de Venta al Público de Combustible.</p> <p>Los adquirentes están obligados a presentar su documento nacional de identidad al efectuar adquisiciones en los Establecimientos de Venta al Público de Combustibles, los que deberán consignarlo en el comprobante de pago a emitirse, además de la placa de rodaje del vehículo, cuando corresponda.</p> <p>La SUNAT controlará y fiscalizará a los sujetos y sus operaciones relacionadas con las actividades señaladas en el segundo párrafo del artículo 8 del presente Decreto Supremo.</p> <p>La SUNAT está facultada para exigir la utilización de medios electrónicos de facturación y el uso de guías de remisión electrónica a los sujetos comprendidos en el Registro Especial.</p>		<p>operador del Establecimiento de Venta al Público de Combustible.</p> <p>Los adquirentes están obligados a presentar su Documento Nacional de Identidad al efectuar adquisiciones en los Establecimientos de Venta al Público de Combustibles, los que deberán consignarlo en el comprobante de pago a emitirse, además de la placa de rodaje del vehículo, cuando corresponda.</p> <p>La SUNAT controlará y fiscalizará a los sujetos y sus operaciones relacionadas con las actividades señaladas en el segundo párrafo del artículo 8 del presente Decreto Supremo.</p> <p>La SUNAT está facultada para exigir la utilización de medios electrónicos de facturación y el uso de guías de remisión electrónica a los sujetos comprendidos en el Registro Especial.</p>	<p>operador del Establecimiento de Venta al Público de Combustible.</p> <p>Los adquirentes sólo podrán ser mayores de dieciocho (18) años y están obligados a presentar su Documento Nacional de Identidad al efectuar adquisiciones en los Establecimientos de Venta al Público de Combustibles, los que deberán consignarlo en el comprobante de pago a emitirse, además de la placa de rodaje del vehículo, cuando corresponda. Cuando el adquirente sea un Consumidor Menor deberá consignarse en el comprobante de pago el número de Registro de Hidrocarburos.</p> <p>La SUNAT controlará y fiscalizará a los sujetos y sus operaciones relacionadas con las actividades señaladas en el segundo párrafo del artículo 8 del presente Decreto Supremo.</p> <p>La SUNAT está facultada para exigir la utilización de medios electrónicos de facturación y el uso de guías de remisión electrónica a los sujetos comprendidos en el Registro Especial.</p>	
<p>Artículo 13.- Controles especiales del transporte de Hidrocarburos en las zonas geográficas sujetas al Régimen Complementario de Control de Insumos Químicos</p>		<p>Artículo 13.- Controles especiales del transporte de Hidrocarburos en las zonas geográficas sujetas al Régimen Complementario de Control de Insumos Químicos</p>	<p>Artículo 13.- Controles especiales del transporte de Hidrocarburos en las zonas geográficas sujetas al Régimen Complementario de Control de Insumos Químicos</p>	

<p>Los sujetos que no se encuentren inscritos en el Registro Especial creado en el artículo 8 del presente Decreto Supremo, sólo podrán transportar o trasladar Hidrocarburos dentro de las zonas geográficas bajo el Régimen Complementario de Control de Insumos Químicos hasta un máximo de diez (10) galones de Diesel BX y cinco (5) litros de Gasolinas o Gasoholes, bajo responsabilidad prevista en el artículo 272 del Código Penal en las modalidades que fueran pertinentes.</p>		<p>Los sujetos que no se encuentren inscritos en el Registro Especial creado en el artículo 8 del presente Decreto Supremo, sólo podrán transportar o trasladar Hidrocarburos dentro de las zonas geográficas bajo el Régimen Complementario de Control de Insumos Químicos hasta un máximo de diez (10) galones de Diesel BX y cinco (5) litros de Gasolinas o Gasoholes, por día, bajo responsabilidad prevista en el artículo 272 del Código Penal en las modalidades que fueran pertinentes.</p>	<p>Los sujetos que no se encuentren inscritos en el Registro Especial creado en el artículo 8 del presente Decreto Supremo, sólo podrán transportar o trasladar Hidrocarburos dentro de las zonas geográficas bajo el Régimen Complementario de Control de Insumos Químicos hasta un máximo de diez (10) galones de Diesel BX y diez (10) galones de Gasolinas o Gasoholes, por día, bajo responsabilidad prevista en el artículo 272 del Código Penal en las modalidades que fueran pertinentes.</p>	
<p>Artículo 14.- Otras medidas de fiscalización y control Para efectos de lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto Legislativo N° 1103, el OSINERGMIN podrá exigir y/o disponer la instalación de equipos técnicos de medición y/o de monitoreo para efectivizar las labores de fiscalización y control de los Hidrocarburos, además de otras medidas adicionales y sin perjuicio de las acciones que en el mismo sentido efectúe la SUNAT de conformidad con lo establecido en el artículo 9 de dicho Decreto Legislativo.</p>				
<p>Artículo 15.- Abastecimiento de Hidrocarburos en las zonas sujetas al Régimen Complementario de Control de Insumos Químicos En las zonas geográficas sujetas al Régimen Complementario de</p>				

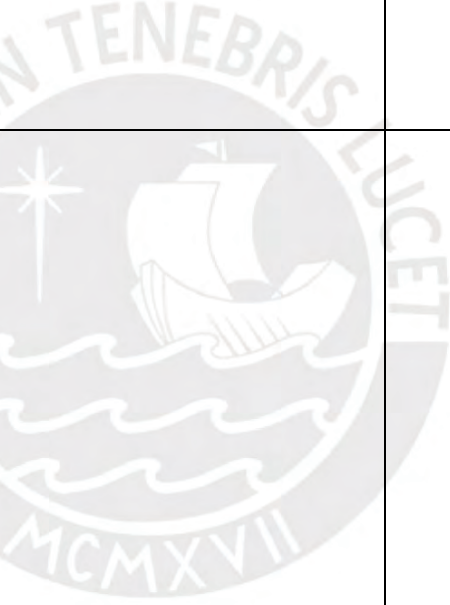
<p>Control de Insumos Químicos el abastecimiento de Hidrocarburos solo será efectuado a través de Establecimientos de Venta al Público de Combustibles y Consumidores Directos, para su comercialización y consumo, respectivamente, los que se abastecerán exclusivamente de un Distribuidor Mayorista.</p>				
<p>Artículo 16.- Refrendo</p> <p>El presente Decreto Supremo es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Energía y Minas y el Ministro de Economía y Finanzas.</p>		<p>Artículo 16.- Actividades económicas del departamento de Madre de Dios</p> <p>Para el abastecimiento de combustible de las actividades de minería artesanal y pequeña minería, así como de actividades productivas relacionadas al aprovechamiento de castaña y madera, actividades de ecoturismo, los titulares de dichas operaciones, podrán constituirse como Consumidores Menores previa inscripción en el Registro de Hidrocarburos a cargo del OSINERGMIN de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 18 del presente Decreto Supremo.</p>	<p>Artículo 16.- Actividades económicas del departamento de Madre de Dios</p> <p>Para el abastecimiento de Hidrocarburos de las actividades de minería artesanal y pequeña minería, así como de actividades productivas relacionadas al aprovechamiento de castaña y madera, actividades de ecoturismo, agropecuarias, pesca, transporte fluvial, construcción y obras públicas como Consumidores Menores, los Titulares de dichas actividades deberán inscribirse en el Registro de Hidrocarburos a cargo del OSINERGMIN de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 18 del presente Decreto Supremo.</p>	
		<p>Artículo 17.- Adquisición de Combustibles por parte del Consumidor Menor</p> <p>El Consumidor Menor podrá adquirir Diesel BX, Gasolinas y/o Gasoholes de Distribuidores Mayoristas. Asimismo, podrán adquirir dichos productos de</p>	<p>Artículo 17.- Adquisición de Combustibles por parte del Consumidor Menor</p> <p>El Consumidor Menor podrá adquirir Hidrocarburos de Distribuidores Mayoristas. Asimismo, podrán adquirir dichos productos de Establecimientos de</p>	

		<p>Establecimientos de Venta al Público de Combustibles ubicados en las zonas geográficas sujetas al Régimen Complementario de Control de Insumos Químicos, siempre que cumplan con las normas de seguridad.</p> <p>El Consumidor Menor deberá cumplir con el marco normativo sobre seguridad para el transporte de Hidrocarburos.</p> <p>Las adquisiciones realizadas por el Consumidor Menor se registrarán en el SCOP, de acuerdo al procedimiento que el OSINERGMIN establezca.</p>	<p>Venta al Público de Combustibles ubicados en las zonas geográficas sujetas al Régimen Complementario de Control de Insumos Químicos, siempre que cumplan con las normas de seguridad.</p> <p>El Consumidor Menor deberá cumplir con el marco normativo sobre seguridad para el transporte de Hidrocarburos. Para el transporte de Hidrocarburos en volúmenes mayores a diez (10) galones y menores de cincuenta y cinco (55) galones podrán utilizar cualquier medio de transporte, en caso de ser superior a cincuenta y cinco (55) galones deberán utilizar un Medio de Transporte de Combustibles Líquidos en Contenedores Intermedios con inscripción vigente en el Registro de Hidrocarburos.</p> <p>En caso el Consumidor Menor cuente con medios de transporte propios, estos deberán ser declarados al momento de su inscripción en el Registro de Hidrocarburos. El OSINERGMIN aprobará las condiciones de seguridad que el medio de transporte deberá cumplir.</p> <p>Las adquisiciones realizadas por el Consumidor Menor se registrarán en el SCOP, de acuerdo al procedimiento que el OSINERGMIN establezca.</p>	
--	--	---	--	--

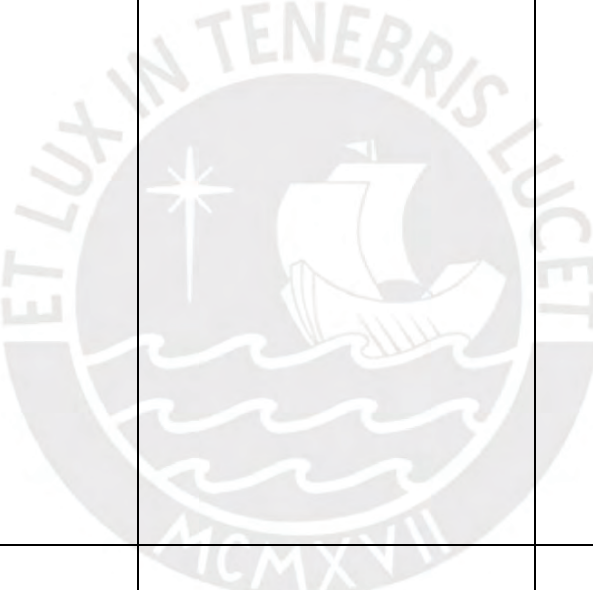
		<p>El Consumidor Menor, previo a la adquisición de Diesel BX, Gasolinas y/o Gasoholes deberá contar con la inscripción en el Registro de Hidrocarburos del OSINERGMIN y en el Registro Especial a cargo de SUNAT, conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto Supremo N° 016-2014-EM.</p>	<p>El Consumidor Menor, previo a la adquisición de Hidrocarburos deberá contar con la inscripción en el Registro de Hidrocarburos del OSINERGMIN y en el Registro Especial a cargo de SUNAT, conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto Supremo N° 016-2014-EM.</p>	
		<p>Artículo 18.- Inscripción en el Registro de Hidrocarburos</p> <p>Para la inscripción de los Consumidores Menores en el Registro de Hidrocarburos, el OSINERGMIN, adicionalmente a los requisitos que establezca, considerará y verificará el cumplimiento de lo siguiente:</p> <p>18.1 Para el caso de actividades productivas relacionadas al aprovechamiento de castaña y madera, y actividades de ecoturismo:</p> <p>a) Copia de la Resolución Directoral de la Dirección Regional Forestal y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Madre de Dios que aprueba el Plan de Manejo de cada actividad.</p> <p>b) El Plan de Manejo correspondiente deberá estar vigente al momento de la solicitud de inscripción en el Registro de Hidrocarburos.</p>		

		<p>18.2 Para el caso de actividades de minería artesanal y pequeña minería en vías de formalización:</p> <p>a) Verificación de estatus de vigente en el Registro de Saneamiento del Ministerio de Energía y Minas.</p> <p>b) Constancia de registro de las maquinarias que se utilizarán para el desarrollo de las actividades de minería artesanal y pequeña minería, emitido por la Superintendencia Nacional de Registros Públicos - SUNARP.</p>	<p>18.3 Para el caso de actividades agropecuarias, pesca, transporte fluvial, construcción y obras públicas, deberán presentar una Declaración Jurada y los documentos que acrediten la actividad que realizan.</p>	<p>(2) De conformidad con la Primera Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N° 013-2015-EM, publicado el 21 mayo 2015, se dispone que en tanto se implemente el Registro de Maquinarias a que se refiere el literal b) del numeral 18.2 del artículo 18 del presente Decreto se podrá presentar una Declaración Jurada que detalle la maquinaria que se utilizará en el proceso extractivo.</p>
		<p>Artículo 19.- Disposiciones para el cálculo de las Cuotas de Hidrocarburos de los Consumidores Menores por parte del OSINERGMIN</p> <p>El Ministerio de Energía y Minas, a través de Resolución Ministerial, establecerá los criterios que resulten necesarios para el cálculo periódico de las Cuotas de Hidrocarburos de los Consumidores Menores a que se</p>		

		<p>refieren los artículos 3, 4, 5, 6 y 7 del presente Decreto Supremo, para lo cual solicitará opinión favorable del Ministerio de Economía y Finanzas.</p> <p>Dichos criterios serán tomados en cuenta por el OSINERGMIN para el cálculo de las Cuotas de Hidrocarburos de los Consumidores Menores de acuerdo a lo indicado en el artículo 4 del presente Decreto Supremo.</p>		
		<p>Artículo 20.- Refrendo</p> <p>El presente Decreto Supremo es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Energía y Minas y el Ministro de Economía y Finanzas.</p>		
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES				
<p>PRIMERA.- Ampliación del plazo establecido en la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 073-2014-EF</p> <p>Amplíese en sesenta (60) días calendario adicionales, el plazo establecido en la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 073-2014-EF que dicta normas reglamentarias para la aplicación de lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1103, que establece medidas de control</p>				

<p>y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de Insumos Químicos que puedan ser utilizados en la minería ilegal.</p>				
<p>SEGUNDA.- Incorporación inmediata en el Régimen Complementario de Control de Insumos Químicos</p> <p>Incorpórese al departamento de Madre de Dios en el Régimen Complementario de Control de Insumos Químicos, a la entrada en vigencia del presente Decreto Supremo.</p>				
<p>TERCERA.- Autorización para el ingreso y salida del territorio nacional de Insumos Químicos</p> <p>El ingreso y salida de los Insumos Químicos a los que se refiere el artículo 2 del Decreto Legislativo N°1103, en sus distintos regímenes aduaneros, con excepción de los regímenes de reembarque y tránsito internacional, requerirán de una autorización previa, la cual deberá obtenerse previamente al arribo de la nave, en los casos de ingreso al país, o previo al embarque, en los casos de salida.</p>	<p>TERCERA.- Autorización para el ingreso y salida del territorio nacional de Insumos Químicos</p> <p>El ingreso y salida de los Insumos Químicos a los que se refiere el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1103, con excepción de los Hidrocarburos, en sus distintos regímenes aduaneros, con excepción de los regímenes de reembarque, transbordo y tránsito internacional, requerirán de una autorización previa, la cual deberá obtenerse previamente al arribo de la nave, en los casos de ingreso al país, o previo al embarque, en los casos de salida. Dicha autorización podrá ser denegada, ampliada, cancelada o suspendida así como levantada de su suspensión.</p> <p>Las excepciones previstas en el párrafo precedente, no se aplicarán en aquellos</p>			

	departamentos que hayan sido incorporados al Régimen Complementario de Control de Insumos Químicos que puedan ser utilizados en la minería ilegal.			
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS				
<p>PRIMERA.- Cuotas de Hidrocarburos provisionales</p> <p>Apruébese las Cuotas de Hidrocarburos provisionales para su aplicación en las zonas sujetas al Régimen Complementario de Control de Insumos Químicos, de acuerdo al Anexo que forma parte del presente Decreto Supremo. Dichas Cuotas de Hidrocarburos provisionales tendrán una vigencia de sesenta (60) días calendario contados a partir de la entrada en vigencia del presente Decreto Supremo.</p> <p>Durante los primeros cuarenta (40) días calendario del plazo indicado en el párrafo anterior, en concordancia con lo indicado en primer párrafo del artículo 6 del presente Decreto Supremo, el OSINERGMIN propondrá al Ministerio de Energía y Minas, las Cuotas de Hidrocarburos para los Establecimientos de Venta al Público de Combustibles y Consumidores Directos que serán aplicables a partir del día siguiente del plazo indicado en el primer párrafo de la presente disposición. Los plazos considerados en el primer párrafo del artículo 6 del</p>				

<p>presente Decreto Supremo, en lo referente a la revisión de las Cuotas de Hidrocarburos, serán contabilizados desde la publicación del Decreto Supremo que contenga las Cuotas de Hidrocarburos que el OSINERGMIN propondrá de acuerdo al párrafo anterior.</p>				
<p>SEGUNDA.- Incorporación automática en el Registro Especial</p> <p>Incorpórese de forma automática en el Registro Especial, a los sujetos que de acuerdo a lo indicado en el primer párrafo del artículo 8 del presente Decreto Supremo tengan la obligación de inscribirse en el Registro Especial y que a la fecha cuenten con inscripción vigente en el Registro para el Control de Bienes Fiscalizados creado al amparo del Decreto Legislativo N° 1126 y normas modificatorias así como aquellos que se encuentren en proceso de inscripción a este, siempre que el mismo concluya favorablemente.</p>				
<p>TERCERA.- Requisitos para la inscripción en el Registro Especial</p> <p>En tanto la SUNAT emita las disposiciones a que se refiere el artículo 9 del presente Decreto Supremo, son de aplicación los requisitos y obligaciones para la inscripción en el Registro para el</p>				

Control de Bienes Fiscalizados creado al amparo del Decreto Legislativo N° 1126 y normas modificatorias, en lo que corresponda.				
---	--	--	--	--



7.2 Coordinaciones contextualizadas entre el MEM, Osinergmin, MEF y SUNAT para cuantificar las Cuotas de Hidrocarburos

Fechas	Publicación de Decreto Supremo N° 016-2014-EM			
29/05/2014 (publicación)	<p>Artículo 4.- Aprobación de las Cuotas de Hidrocarburos Mediante Decreto Supremo, refrendado por los titulares del Ministerio de Energía y Minas y del Ministerio de Economía y Finanzas, <u>a propuesta del Osinergmin, se establecerán las Cuotas de Hidrocarburos para los Establecimientos de Venta al Público de Combustibles y Consumidores Directos.</u></p> <p>Para la elaboración de la referida propuesta, el Osinergmin estimará la demanda de Hidrocarburos en las zonas geográficas sujetas al Régimen Complementario de Control de Insumos Químicos, desagregada por tipo de consumo industrial, comercial, vehicular y doméstico, la cual deberá utilizar, pero no limitarse, a la información existente en el Sistema de Control de Órdenes de Pedido - SCOP.</p> <p>PRIMERA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA. - Cuotas de Hidrocarburos provisionales</p> <p>Apruébese las Cuotas de Hidrocarburos provisionales para su aplicación en las zonas sujetas al Régimen Complementario de Control de Insumos Químicos, de acuerdo al Anexo que forma parte del presente Decreto Supremo. Dichas Cuotas de Hidrocarburos provisionales tendrán una vigencia de sesenta (60) días calendario contados a partir de la entrada en vigencia del presente Decreto Supremo.</p> <p><u>Durante los primeros cuarenta (40) días calendario del plazo indicado en el párrafo anterior</u>, en concordancia con lo indicado en primer párrafo del artículo 6 del presente Decreto Supremo, <u>el OSINERGMIN propondrá al Ministerio de Energía y Minas, las Cuotas de Hidrocarburos para los Establecimientos de Venta al Público de Combustibles y Consumidores Directos</u> que serán aplicables a partir del día siguiente del plazo indicado en el primer párrafo de la presente disposición.</p> <p>Los plazos considerados en el primer párrafo del artículo 6 del presente Decreto Supremo, en lo referente a la revisión de las Cuotas de Hidrocarburos, serán contabilizados desde la publicación del Decreto Supremo que contenga las Cuotas de Hidrocarburos que el OSINERGMIN propondrá de acuerdo al párrafo anterior.</p>			
Fechas	Documentos del MEM	Documentos de Osinergmin	Documentos de MEF	Documentos de SUNAT

08/07/2014		Osinerghmin remite al MEM el Oficio N° 332-2014-OS-PRES/GFHL-ALHL e Informe Técnico OEE-045-2014 a través de los cuales hace llegar una propuesta de cuantificación de las Cuotas de Hidrocarburos.		
21/07/2014	Reunión entre la Dirección General de Hidrocarburos (DGH) del MINEM y el MEF con Osinerghmin, en la que se formularon sugerencias al Informe N° OEE-045-2014. Se deja constancia de dicha reunión, posteriormente, en el texto del Oficio N° 714-2014/OS-GL.			
22/07/2014	MEM remite a Osinerghmin el Oficio N° 861-2014-MEM/DGH e Informe Técnico N° 0107-2014-EM-DGH/PTC a través de los cuales realiza observaciones a la propuesta de cuantificación de las Cuotas de Hidrocarburos.			
24/07/2014		Osinerghmin remite al MEM el Oficio N° 714-2014/OS-GL e Informe GFHL-ALHL-1582-2014 a través de los cuales, haciendo referencia a la reunión sostenida el 21/07/2014, hace llegar una nueva propuesta de cuantificación de las Cuotas de Hidrocarburos, considerando las observaciones realizadas por dicho ministerio.		
	Publicación de Decreto Supremo N° 027-2014-EM			
17/08/2014 (publicación)	<p>Única. - Revisión y modificación de las Cuotas de Hidrocarburos Para el cumplimiento de lo previsto en el primer párrafo del artículo 6 del Decreto Supremo N° 016-2014-EM, durante los primeros cinco (5) meses del plazo indicado en el mencionado párrafo, el OSINERGHMIN propondrá al Ministerio de Energía y Minas y al Ministerio de Economía y Finanzas, las respectivas Cuotas de Hidrocarburos.</p> <p>[Decreto Supremo N° 016-2014-EM: Artículo 6.- Revisión y modificación de las Cuotas de Hidrocarburos El Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de Economía y Finanzas, a propuesta del OSINERGHMIN, revisarán cada seis (6) meses, contados desde la entrada en vigencia de la presente norma, las Cuotas de Hidrocarburos y efectuarán las modificaciones que consideren pertinentes; asimismo, revisarán las Cuotas de Hidrocarburos de los Establecimientos de Venta al Público de Combustibles o Consumidores Directos a los que se hace referencia en el artículo 5 del presente Decreto Supremo. (...)]</p>			
	Documentos del MEM	Documentos de Osinerghmin	Documentos de MEF	Documentos de SUNAT

13/01/2015	MEM remite a Osinergmin el Oficio N° 050-2015-MEM-DGH solicitando la propuesta de cuantificación de Cuotas de Hidrocarburos.			
20/01/2015	MEM remite a Osinergmin el Oficio N° 069-2015-MEM-DGH en el que adjunta veintitrés (23) pedidos de agentes de Madre de Dios para que se les varíe la cuantificación de la Cuota de Hidrocarburos que se les ha asignado.			
28/01/2015	MEM remite a Osinergmin el Oficio N° 119-2015-MEM-DGH en el que reitera la solicitud de propuesta de cuantificación de Cuotas de Hidrocarburos.			
03/02/2015		Osinergmin remite al MEM el Oficio N° 13-2015-OS/GG e Informe N° OEE-GFHL-01-2015 con la propuesta de cuantificación de las Cuotas de Hidrocarburos al MINEM.		
04/02/2015		Osinergmin remite al MEM el OFICIO N° 330-2015-OS-GFHL/ALHL a través del cual devuelve los veintitrés (23) pedidos de agentes de Madre de Dios para que se les varíe la cuantificación de la Cuota de Hidrocarburos, pues considera que ello excede la obligación establecida en el segundo párrafo del artículo 4 del Decreto Supremo N° 016-2014-EM.		
18/02/2015			MEF remite al MEM el Oficio N° 045-2015-EF/62.01 a través del cual hace llegar observaciones a la propuesta de cuantificación de las Cuotas de Hidrocarburos de Osinergmin, que el MINEM le remitió	

			para comentarios previamente.	
27/02/2015	MEM remite a Osinergmin el OFICIO N° 268-2015-MEM/DGH a través del cual traslada una observación propia y una del MEF (expresada en el Oficio N° 045-2015-EF/62.01), a la cuantificación de la Cuota de Hidrocarburos propuesta.			
10/03/2015		Osinergmin remite al MEM el Oficio N° 34-2015-OS-GG e Informe N° OEE-GFHL-02-2015 a través de los cuales hace llegar una nueva propuesta de cuantificación de las Cuotas de Hidrocarburos, considerando las observaciones realizadas por dicho ministerio.		
11/03/2015				SUNAT remite al MEM el Oficio N° 055-2015-SUNAT/600000 e Informe N° 023-2015-SUNAT/6C0000 a través del cual le solicita que se aprueben las nuevas Cuotas de Hidrocarburos, considerando, entre otros, la propuesta que hacen de reducción de Diésel BX en los Establecimientos de Venta al Público (Grifos) ubicados en los distritos de Huepetuhe, Inambari, Tambopata y Laberinto.

12/05/2015	Reunión entre la Dirección General de Hidrocarburos (DGH) del MINEM y autoridades de Madre de Dios con Osinergmin, a fin de que este último reformule la propuesta de cuantificación de Cuotas de Hidrocarburos y, teniendo en cuenta la propuesta de SUNAT, reduzca las de Diésel BX en los Establecimientos de Venta al Público (Grifos) ubicados en los distritos de Huepetuhe, Inambari, Tambopata y Laberinto, con énfasis en la zona de La Pampa. Se deja constancia de dicha reunión, posteriormente, en el texto del Oficio N° 564-2015-MEM/DGH.			
14/05/2015	MEM remite a Osinergmin el OFICIO N° 564-2015-MEM/DGH a través del cual, haciendo referencia a la reunión sostenida el 12/05/2015, solicita la propuesta de cuantificación de la Cuota de Hidrocarburos.			
18/05/2015		Osinergmin remite al MEM el Oficio N° 63-2015-OS-GG e Informe Complementario N° GFHL-ALHL-03-2015 a través de los cuales hace llegar una nueva propuesta de cuantificación de las Cuotas de Hidrocarburos, considerando las observaciones realizadas por dicho ministerio y SUNAT.		
21/05/2015 (publicación)	Publicación de Decreto Supremo N° 013-2015-EM			
06/08/2015		La Oficina Regional de Madre de Dios de Osinergmin emite el Informe N° COR-904-2015-OS/OR-MDD en el que deja constancia de un desabastecimiento parcial de combustibles en la ciudad de Puerto Maldonado durante los últimos días de julio y primeros de agosto de 2015.		
23/11/2015 (publicación)	Publicación de Decreto Supremo N° 036-2015-EM			
09/12/2015		Osinergmin remite al MEM el Oficio N° 157-2015-OS-GG e Informe N° OEE-GFHL-05-2015 con la propuesta de cuantificación de las Cuotas de Hidrocarburos al MINEM. Además de estos documentos, Osinergmin continuó enviando documentación a MEM para las nuevas asignaciones de las Cuotas de Hidrocarburos; no obstante, no se volvieron a asignar nuevamente. Las		

		que se asignaron en el Decreto Supremo N° 036-2015-EM fueron las que permanecieron hasta la eliminación de la política el 10 de abril de 2019.		
--	--	--	--	--



7.3 Formato de consentimiento informado

Consentimiento Informado

El presente estudio es conducido por mi persona el Sr. Marco Antonio Gonzales Peralta, identificado con DNI 41251837, quien viene realizando la Maestría en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

En el marco del curso “Seminario de Investigación 1” de esta maestría, estoy realizando una investigación sobre la política pública de asignación de Cuotas de Hidrocarburos en el departamento de Madre de Dios cuyo objetivo es comprender la repercusión de su diseño en el proceso de implementación. Por ello, consideramos que su participación en esta investigación es relevante debido a la experiencia en la materia que adquirió cuando fue _____.

Si usted accede a participar en este estudio, se le pedirá responder una entrevista, lo que le tomará veinte (20) minutos de su tiempo. La conversación será grabada, así podré transcribir las ideas que usted haya expresado.

Su participación será voluntaria. La información que se recoja será estrictamente confidencial y no será utilizada para ningún otro propósito que no esté contemplado en este estudio.

Si tuviera alguna duda con relación al desarrollo del estudio, usted es libre de formular las preguntas que considere pertinentes. Además, puede finalizar su participación en cualquier momento del estudio sin que esto represente algún perjuicio para usted. Si se sintiera incómodo(a), frente a alguna de las preguntas, puede mencionarlo.

En caso de estar conforme con lo expresado en este documento, brindar la información solicitada a continuación:

Firma:

Nombre:

DNI:

7.4 Guías de entrevistas

GUIAS DE ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADA PARA TESIS

GUÍA 1

Para todos los entrevistados en el capítulo de diseño de la política

En la presente entrevista se le realizarán preguntas sobre el diseño de la política pública de asignación de Cuotas de Hidrocarburos en Madre de Dios, a fin de conocer su opinión sobre la misma, considerando su experiencia en la materia.

Se garantiza su anonimato y la protección de los datos personales. Si no desea responder una o más preguntas hágase saber al entrevistador

A tener en cuenta antes de la entrevista:

- La lucha contra la Minería ilegal iniciada en 2012 abarcó varios frentes; uno de ellos fue el control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos, entre los que se encontraban los hidrocarburos (Diesel, Disesel BX, Gasolina y Gasohol)
- En Madre de Dios se aplicaron varias políticas públicas para controlar los hidrocarburos (rutas fiscales, uso obligatorio de GPS en el transporte, entre otros); una de ellas fue la asignación de Cuotas de Hidrocarburos a partir de 2014 (incorporación de Quinta Disposición Complementaria Final en el D Leg N° 1103) en los Establecimientos de Venta al Público de Combustibles, Consumidores Directos y Consumidores Menores.
- En esta tesis se considera que el **diseño** de la política pública de Cuotas de Hidrocarburos se realizó a través de la fórmula legislativa del Decreto Supremo N° 016-2014-EM, el cual fue modificado en tres oportunidades entre 2014 (DS N° 027-2014-EM) y 2015 (DS N° 013-2015-EM y 036-2015-EM).

Nota: Resulta complejo separar el diseño de la implementación en una política pública; por ello, se considera que la fórmula legislativa del DS N° 016-2014-EM también contiene disposiciones para la **implementación**, la cual comprende además los anexos en los que se dictan caso a caso las cuotas, pero esta entrevista se centra en el diseño.

- Con la entrada en vigencia del DS N° 010-2019-EM se dejó sin efecto la política de Cuotas de Hidrocarburos en Madre de Dios.

Cuestionario:

1. ¿La política de Cuotas de Hidrocarburos resultó suficiente para atacar el problema del abastecimiento de hidrocarburos a la minería ilegal en Madre de Dios o faltó diseñar mecanismos complementarios?

2. ¿El diseño de la política de Cuotas de Hidrocarburos fue realizado teniendo un amplio conocimiento del problema del consumo de hidrocarburos por parte de la minería ilegal en Madre de Dios o se fue aprendiendo del problema conforme se implementaba la política?
3. ¿Además de evitar que los hidrocarburos lleguen a los mineros ilegales de Madre de Dios, se tenían claros los objetivos específicos de la política de asignación de Cuotas de Hidrocarburos? ¿Se tenía claro cuál era el consumo óptimo de hidrocarburos en Madre de Dios?
4. ¿Se acopió suficiente evidencia del problema del consumo de hidrocarburos por parte de la minería ilegal en Madre de Dios al momento de diseñar la política o se fue recolectando evidencia conforme se implementaba la misma?
5. ¿La política de asignación de Cuotas de Hidrocarburos en Madre de Dios recibió un respaldo político adecuado?
6. ¿La política de asignación de Cuotas de Hidrocarburos en Madre de Dios estuvo bien diseñada? ¿Hubo elementos que no fueron tomados en cuenta para su diseño y generaron problemas en su implementación (ej.: curso de acción poco claro de la política, externalidades negativas en la población que pudieron evitarse, vacíos que debieron ser llenados por quienes aplicaban la política en el terreno, entre otros)?

GUÍA 2

Para todos los entrevistados en el capítulo de implementación de la política excepto para el PROPIETARIO DE GRIFO EN MADRE DE DIOS 09

En la presente entrevista se le realizarán preguntas sobre la implementación de la política pública de asignación de Cuotas de Hidrocarburos en Madre de Dios, a fin de conocer su opinión sobre la misma, considerando su experiencia en la materia. **Se garantiza su anonimato y la protección de los datos personales.** **Si no desea responder una o más preguntas hágaselo saber al entrevistador.**

A tener en cuenta antes de la entrevista:

- La lucha contra la Minería ilegal iniciada en 2012 abarcó varios frentes; uno de ellos fue el control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos, entre los que se encontraban los hidrocarburos (Diesel, Disesel BX, Gasolina y Gasohol)
- En Madre de Dios se aplicaron varias políticas públicas para controlar los hidrocarburos (rutas fiscales, uso obligatorio de GPS en el transporte, entre otros); una de ellas fue la asignación de Cuotas de Hidrocarburos a partir de 2014 (incorporación de Quinta Disposición Complementaria Final en el D Leg N° 1103) en los Establecimientos de Venta al Público de Combustibles, Consumidores Directos y Consumidores Menores.
- En esta tesis se considera que el **diseño** de la política pública de Cuotas de Hidrocarburos se realizó a través de la fórmula legislativa del Decreto Supremo N° 016-2014-EM, el cual fue modificado en tres oportunidades entre 2014 (DS N° 027-2014-EM) y 2015 (DS N° 013-2015-EM y 036-2015-EM).
- Asimismo, se considera que la **implementación** se realizó a través de la asignación de la cuota de hidrocarburos a cada uno de los Grifos y Consumidores Directos de Madre de Dios (a través de los Anexos de los DS N° 016-2014-EM, 027-2014-EM, 013-2015-EM y 036-2015-EM), el Procedimiento para la supervisión y fiscalización de las Cuotas de Hidrocarburos, aprobado por RCD N° 198-2014-OS/CD y las medidas complementarias para realizar la supervisión en campo. **En la presente entrevista se le realizarán preguntas sobre la implementación de la política.**
- Con la entrada en vigencia del DS N° 010-2019-EM se dejó sin efecto la política de Cuotas de Hidrocarburos en Madre de Dios.

Cuestionario:

1. ¿La política de asignación de Cuotas de Hidrocarburos tenía procesos lo suficientemente flexibles como para mejorar su implementación cada vez que se necesitaba? ¿Era fácil hacerle adecuaciones a fin corregir las externalidades negativas que generaba o mejorar su efectividad a través de medidas complementarias?

- 2.** ¿La implementación de la política de asignación de Cuotas de Hidrocarburos se vio dificultada por un diseño que no estaba adaptado a la realidad específica? Por ejemplo, ¿Resultó acertado implementar la política en todo el departamento de Madre de Dios y no en áreas específicas? ¿Debió contextualizarse mejor el diseño a fin que la implementación no genere muchas externalidades negativas?
- 3.** ¿Todas las entidades que participaron de alguna manera en la implementación de la política de asignación de cuotas (MEM, Osinergmin, SUNAT, MEF, MINAM, Ministerio Público, PNP, Alto comisionado), tenían un mismo nivel técnico de conocimiento, respecto del consumo y desvío de los hidrocarburos a la minería ilegal? ¿Todas tenían conocimiento de campo o eran debidamente informadas de lo que ocurría en campo, por ejemplo, las formas cómo el combustible era abastecido a la minería ilegal?
- 4.** ¿Había una relación armoniosa entre las entidades que participaron en la implementación de la política (principalmente MEM, Osinergmin, SUNAT, MEF y MINAM) a fin de generar instrumentos adecuados para dicha implementación, o la relación era áspera y cada quién cumplía estrictamente con lo encomendado?
- 5.** ¿Cuáles fueron los principales efectos negativos y positivos de la implementación de la política?
- 6.** A su criterio ¿La política de asignación de Cuotas de Hidrocarburos en Madre de Dios estuvo bien implementada? Por favor, haga un balance general.

GUÍA 3

Para el PROPIETARIO DE GRIFO EN MADRE DE DIOS 09

En la presente entrevista se le realizarán preguntas sobre la política pública de asignación de Cuotas de Hidrocarburos en Madre de Dios, a fin de conocer su opinión sobre la misma, considerando su experiencia como agente afectado por dicha política. **Se garantiza su anonimato y la protección de los datos personales. Si no desea responder una o más preguntas hágase saber al entrevistador.**

A tener en cuenta antes de la entrevista:

- La lucha contra la Minería ilegal iniciada en 2012 abarcó varios frentes; uno de ellos fue el control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de Insumos Químicos, entre los que se encontraban los Hidrocarburos (Diesel, Disesel BX, Gasolina y Gasohol)
- En Madre de Dios se aplicaron varias políticas públicas para controlar los hidrocarburos (rutas fiscales, uso obligatorio de GPS en el transporte, entre otros); una de ellas fue la asignación de Cuotas de Hidrocarburos a partir de 2014 (incorporación de Quinta Disposición Complementaria Final en el D Leg N° 1103) en los Establecimientos de Venta al Público de Combustibles, Consumidores Directos y Consumidores Menores.
- Téngase en cuenta las siguientes fechas importantes en las que ocurrieron los hechos:
 1. El 30/05/2014 el MINEM asigna las primeras Cuotas de Hidrocarburos en Madre de Dios a través del DS N° 016-2014-EM (antes de esa fecha se incorporó a Madre de Dios en el Régimen Especial –control de insumos utilizados para la elaboración de drogas ilícitas-, pero luego se derogó tal incorporación).
 2. El 18/08/2014 el MINEM asigna por segunda vez cuotas de hidrocarburos a través del DS N° 027-2014-EM
 3. El 22/05/2015 el MINEM asigna por tercera vez cuotas de hidrocarburos a través del DS N° 013-2015-EM
 4. El 24/11/2015 el MINEM asigna por cuarta vez cuotas de hidrocarburos a través del DS N° 036-2015-EM
 5. El 11/04/2019 el MINEM dejó sin efecto la asignación de cuotas de hidrocarburos en Madre de Dios, con la entrada en vigencia del DS N° 010-2019-EM

Cuestionario:

1. ¿Cómo era la comercialización de gasolinas y diésel en Madre de Dios antes de la asignación de cuotas de hidrocarburos? ¿Considera que el consumo en el departamento de Madre de Dios, antes de la asignación de cuotas, era desproporcionado?

2. ¿Considera que, previamente a la asignación de Cuotas de Hidrocarburos, parte del consumo de gasolinas y diésel del departamento de Madre de Dios estaba destinado a la minería ilegal?
3. ¿Cómo afectó la asignación de Cuotas de Hidrocarburos a la comercialización de gasolinas y diésel en Madre de Dios? ¿Hubo desabastecimiento, mercado negro de combustibles, subida de precios, entre otros?
4. A su criterio ¿qué entidad ejercía más presión en el control de los combustibles en Madre de Dios? ¿El Ministerio de Energía y Minas, Osinergmin, SUNAT, la Policía Nacional del Perú, entre otros? ¿Con qué entidad coordinaban mejor (se sentían escuchados) a fin de solucionar problemas específicos en la asignación de Cuotas de Hidrocarburos?
5. ¿Considera que fue una buena medida asignar cuotas de hidrocarburos en Madre de Dios? ¿Impidió el abastecimiento de gasolinas y diésel a la minería ilegal?
6. ¿Cómo afectó la eliminación de las Cuotas de Hidrocarburos a la comercialización de gasolinas y diésel en Madre de Dios?

7.5 Sistematización de entrevistas

Código del entrevistado	Descripción	Fecha de entrevista	Ideas principales
ALTO FUNCIONARIO MINEM 01	Alto funcionario del Ministerio de Energía y Minas entre los años 2015 y 2016.	11 de junio de 2020	El entrevistado incide en la falta de información y del conocimiento del contexto en el que se iba a desarrollar la política. Hace una remembranza de la situación en la que se encontraba el departamento de Madre de Dios cuando empezó a trabajar en el MEM, y la política había sido ya implementada; así mismo, narra los acuerdos a los que hubo que llegar con MEF y MINAM a fin de mejorar el diseño de la política.
ESPECIALISTA HIDROCARBUROS MINEM 02	Servidor público del Ministerio de Energía y Minas en el área de hidrocarburos durante los años de diseño e implementación de Cuotas de Hidrocarburos en Madre de Dios (2014 – 2019)	15 de junio de 2020	El entrevistado narra las dificultades a las que se enfrentaron los servidores públicos del MINEM, quienes debieron diseñar en corto tiempo y con limitada información una política pública que venía siendo impulsada por el Presidente de la República. Anota, además el impacto que significó la implementación de la política y los ajustes que debieron de realizarse, sobre la marcha, a fin de atenuar las fuertes externalidades negativas que se presentaron. Informa, además, sobre los ambiciosos proyectos, que no se llevaron a cabo, para recabar información de

			campo a fin de mejorar el diseño.
ESPECIALISTA INSUMOS QUÍMICOS SUNAT 03	Servidor público de SUNAT en el área de Insumos Químicos durante los años de diseño e implementación de Cuotas de Hidrocarburos en Madre de Dios (2014 – 2019)	11 de julio de 2020	Sus declaraciones proporcionan información sobre la toma de decisión de la política pública bajo estudio, de las dificultades para su diseño por la limitada información existente, así como los problemas de su implementación. Informa sobre la necesidad de mayores recursos para analizar la información que se recaba en campo, la cual podría haber servido para mejorar la política.
ESPECIALISTA MADRE DE DIOS OSINERGMIN 04	Servidor público de Osinergmin en el área de Hidrocarburos durante los años de diseño e implementación de Cuotas de Hidrocarburos en Madre de Dios (2014 – 2019)	26 de junio de 2020	Se concentra en explicar la geografía de Madre de Dios, el contexto previo a la implementación de la política y el posterior a ésta, el surgimiento del Consumidor Menor, las externalidades negativas que generó la implementación de la política y los mecanismos de evasión de los controles que se habían diseñado.
ESPECIALISTA HIDROCARBUROS MINEM 02¹¹⁰	Servidor público del Ministerio de Energía y Minas en el área de hidrocarburos durante los años de diseño e implementación de Cuotas de Hidrocarburos en Madre de Dios (2014 – 2019)	29 de octubre de 2020	Narra el proceso de implementación de la política y realiza precisiones sobre sus momentos más importantes.
ESPECIALISTA CUOTAS MINEM 06	Servidor público del Ministerio de Energía y Minas en el área de hidrocarburos durante los años de diseño e implementación de Cuotas de	29 de octubre de 2020	Detalla el proceso de implementación de la política, da ejemplos específicos sobre el mismo y realiza reflexiones y valoraciones de la política en su conjunto.

¹¹⁰ Por ser una fuente muy importante en el MEM, es la segunda entrevista que se realiza al servidor público. La primera fue sobre el diseño y esta es sobre la implementación.

	Hidrocarburos en Madre de Dios (2014 – 2019)		
ESPECIALISTA HIDROCARBUROS OSINERGMIN 07	Servidor público de Osinergmin del área de hidrocarburos encargado de, entre otros, la implementación de las Cuotas de Hidrocarburos en Madre de Dios (2014 – 2019)	24 de octubre de 2020	Narra el proceso de implementación desde el punto de vista de Osinergmin y explica las principales dificultades a las que se enfrentó dicho proceso.
ESPECIALISTA MADRE DE DIOS OSINERGMIN 04¹¹¹	Servidor público de Osinergmin encargado de diversos temas en Madre de Dios y que participó en la implementación de las Cuotas de Hidrocarburos en Madre de Dios (2014 – 2019)	02 de noviembre de 2020	Sus declaraciones dan forma al panorama que se vivió en Madre de Dios durante la implementación de la política. Cuenta anécdotas y especifica las externalidades negativas ocurridas.
PROPIETARIO DE GRIFO EN MADRE DE DIOS 09	Persona natural dueña de grifo ubicado en Madre de Dios y dirigente de agremiación de grifos de la zona.	20 de octubre de 2020	Refiere su experiencia como dueña de un grifo en Madre de Dios y representante gremial de los griferos de la zona. Detalla cómo afectó, a los empresarios y ciudadanos de tal departamento, la política; y cómo era la comercialización de combustibles, antes, durante y después de la implementación.

¹¹¹ Por ser una fuente muy importante en el mismo Madre de Dios, es la segunda entrevista que se realiza al servidor público. La primera fue sobre el diseño y esta es sobre la implementación.