

Trenza sin cabo: Interpretación antropológica de la política pública de formalización minera

Braid without end: Anthropological interpretation of the public policy of mining formalization

VÍCTOR HUGO PACHAS C¹
Universidad Nacional Federico Villarreal
vpachas@unfv.edu.pe

Recibido: 04 de enero de 2020

Aceptado: 11 de febrero de 2020

Resumen

Desde el campo “antropología de la política pública”, la presente investigación busca interpretar los significados e implicancias culturales de la implementación del proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal (2002 – 2019) planteado por el gobierno peruano. Para tal efecto me pregunto: ¿existen condiciones para que las estrategias de implementación del proceso formalización, por parte del gobierno peruano y los gobiernos regionales, logren sus objetivos? La hipótesis que desarrollo es que la política de formalización minera es ineficiente y no promueve condiciones para la satisfacción de los usuarios, ya que no es una prioridad para el gobierno central, contrariamente si es una preocupación de primer orden para los gobiernos regionales y población minera involucrada en esta dinámica social. Es evidente la ausencia de un enfoque cultural en la política pública, la que simbólicamente puede representarse como una trenza sin cabo.

Palabras clave: formalización, minería de oro, antropología

Abstrac:

Building on the anthropology of public policy, this research seeks to interpret the cultural meanings and implications of the implementation of the formalization process of small-scale mining and artisanal mining proposed by the Peruvian government between 2002 and 2019. It asks the following questions: are there sufficient conditions for the regional governments' strategies of implementation to achieve their objectives? The hypothesis developed is that the policy of mining formalization is inefficient and does not promote conditions for user satisfaction, since it is not a priority for the central government, though it is nevertheless major concern for regional governments and the communities of miners involved in this social dynamic. The absence of a cultural approach is evident in public policies that can be symbolically represented as a braids without end.

Keywords: formalization, gold mining, anthropology

¹ Doctor en Ciencias Sociales en la especialidad de Antropología. Tiene 6 años de experiencia como Docente Universitario de la especialidad de Antropología y 17 años de experiencia profesional como investigador y asesor del sector extractivo y manejo sostenible de recursos naturales, implementación de convenios internacionales a partir de programas de desarrollo sobre Medio ambiente, Gobernanza y Comercio (OCDE, MINAMATA, entre otros) en espacios de actividades extractivas de pequeña escala en Sudamérica. Tiene comprensión y experiencia multinacional del sector extractivo a través de consultorías y roles de liderazgo directo en Perú en coordinación con contrapartes en Colombia y Bolivia para el gobierno de Canadá, empresas de Alemania y Suiza, y proyectos financiados por el gobierno holandés, el PNUD y USAID. Es autor de “Historia de una incertidumbre: habitad, conflicto y poder en la minería artesanal” (2013); “El sueño del corredor minero, ¿Cómo aprender a vivir contigo y sin ti?” (2012).

Introducción

La política pública desde la antropología es un campo de especialización sumamente nuevo. Shore (2010) precisa que la antropología puede proveer una perspectiva para comprender el funcionamiento de las políticas públicas, como símbolos, estatutos de legitimidad, tecnologías políticas, formas de gubernamentalidad e instrumentos de poder. Para Shore las políticas son un tipo de *performance*, cuya interpretación requiere de simpatía y sensibilidad hacia la cultura de otras personas. Para una interpretación sobre el significado de las políticas se debe considerar el contexto socioeconómico, políticos e histórico, así como el rol social que cumple. En tal sentido, la antropología de la política pública explora lo que significan las políticas y las implicaciones culturales de estas comprensiones.

Este artículo aborda el significado de la política de formalización minera del gobierno peruano y las implicancias culturales de esta comprensión para grupos poblacionales objeto de dicha política. Los resultados del proceso de formalización en la minería de pequeña escala son muy escuetos, principalmente porque ha sido un proceso poco explicado en los últimos 18 años, difícilmente se caracteriza en la política ¿quién es el sujeto de cambio en la formalización minera? Siempre es útil el ejemplo: tengo dos departamentos de mi propiedad que estoy dando en alquiler. Muy amablemente, usted lector decide alquilar uno de ellos y de pronto el gobierno peruano comunica por señal abierta que todas las personas que ocupan algún predio son sujetos de formalidad. Usted, lector, acude a formalizarse, pero está haciéndolo sobre el predio que es de mi propiedad. Esta aparente superposición de derechos es el principal cuello de botella de todo este proceso.

Pachas (2019), señala que la definición de minería artesanal y pequeña minería ha dado lugar a un amplio debate en torno a cuáles serían las principales características que la definen, pese a estar involucradas más de 500 mil personas sólo en el Perú. El gobierno peruano define este tipo de minería desde tres aspectos: i) estrato; ii) extensión; y iii) capacidad de producción. Según el DL N°1040, que modificó la Ley 27651 señala que la minería artesanal y pequeña minería son los dos últimos estratos mínimos del sector minero peruano: la pequeña minería tiene una extensión de hasta 2000 has y una capacidad de producción de hasta 350 TM día (hasta 3000 m3 día) y hasta 1200 MT día, para los no metálicos; la minería artesanal tiene una extensión de hasta 1000 has y una capacidad de producción de hasta 25 TM día (hasta 200 m3 día) y 100 TM día para los no metálicos.

Una especialista en el tema como Laura Barreto (2003), señala que las dimensiones del proceso de formalización son: financiamiento o crédito de acceso, legislación, fortalecimiento institucional, gestión ambiental, asesoría técnica, transparencia y desarrollo tecnológicos, fortalecimiento de la gestión local participativa, generación y acceso a la información, condiciones de trabajo. Ella señala que cada una de estas dimensiones es interdependiente y forma parte de un mismo proceso, donde la dimensión de legislación constituye la dimensión más importante. Es preciso subrayar que el proceso de formalización como lo entiende el gobierno peruano y lo plantea la mencionada especialista pareciera como si toda la problemática se redujera a un plano estrictamente legal. Sostengo que la formalización debería contar con una dimensión cultural previa a una dimensión legal.

En los últimos 50 años, la problemática de la informalidad ha cobrado un interés particular, principalmente desde los estudios iniciales de la Organización Internacional del Trabajo. Según el Instituto Nacional de Estadística (2018), el empleo informal durante el año 2017 llegó a representar el 73%, siendo el ámbito rural el 96% y el urbano 67%. Bueno (1990), señala que, la informalidad no es una temática propia del mundo subdesarrollado, recientemente es un fenómeno observado en los países industrializados, donde las áreas grises entre formalidad e informalidad son más evidentes de lo que se pudiera pensar. Bueno, argumenta que el sector informal siempre estuvo

analizado desde indicadores macrosociales que muchas veces rebasan toda explicación sobre esta problemática, ya que el informal adecua a su lógica, el producir y distribuir mercancías eficientemente para el sistema en el que está inserto.

Tokman (2001), señala que la creciente informalización del trabajo obliga a elaborar estrategias de apoyo a la regulación, formalización y modernización de dicho sector. Tokman enfatiza que las acciones deben garantizar la participación e integración de los actores involucrados, promoviendo una ciudadanía económica y fomentando el goce de los beneficios y derechos que conlleva la formalización. Por su parte, Loayza (2008) señala que la informalidad en el Perú no tiene una causa única, sino que es producto de la combinación de servicios públicos deficientes, de un régimen normativo opresivo y de la débil capacidad de supervisión y ejecución del Estado.

Se ha mantenido un amplio debate sobre las causas y consecuencias de la informalidad, en torno a ¿por qué no funciona la formalización? Sin embargo, por ejemplo, para alcanzar los planteamientos de Tokman habría que modernizar completamente el Estado peruano, para que los ciudadanos vean los beneficios reales de la formalización, que deberían concentrarse en incentivos producto de los impuestos, como mejorar la seguridad, el tráfico, los servicios básicos, como agua potable, educación y salud. Asimismo, debería incorporarse enfoques culturales a las políticas públicas para definir los incentivos que se buscan. Si los incentivos no satisfacen prioridades culturales, la informalidad seguirá siendo una constante.

Yúdice (2008), señala que en un contexto global como el que experimentamos, la cultura no puede entenderse como una manifestación popular sino más bien es medio de legitimación para el desarrollo urbano, el crecimiento económico, la resolución de conflictos sociales, entre otros aspectos. Sin embargo, en el caso de la política de formalización minera no observó dicha dinámica sino más bien se evidencia exclusión de este grupo desde una perspectiva centro-periferia. Por lo que los elementos que considero para evaluar son el presupuesto asignado para la formalización minera a nivel nacional, la implementación de estrategias de interdicción en diferentes regiones y la precaria capacidad para la gestión ambiental.

Si bien la minería artesanal se dedica a la extracción de diversos minerales en el Perú, sólo me ocuparé de la extracción de oro. El artículo está organizado en: i) antecedentes de la política de formalización; ii) la implementación de la política; y iii) significaciones e implicancias culturales. Finalmente terminamos con algunas conclusiones.

2. Antecedentes de la política de formalización minera.

Aparentemente el proceso de formalización minera es un tema nuevo, sin embargo, en el caso peruano tiene larga data bajo la figura del Banco Minero-BM, incluso durante la década del noventa el Ministerio de Energía y Minas-MINEM encargara tres estudios sobre la problemática informal. Entre 1994 y 1995, el MINEM encargó tres informes importantes sobre la llamada minería informal en el Perú. Las zonas de análisis fueron el Sur Medio, Puno y Madre de Dios. Los tres estudios concluyen que La formalización es una necesidad inmediata; sin embargo, no identifican a la minería artesanal como una alternativa de trabajo para sectores de bajos recursos económicos, sino más bien abordan La formalización desde un enfoque técnico-productivo tradicional y en términos del aporte que podría tener en el Perú. Trillo y Pasco-Font (1994), Idesi (1995) y Villalica et al. (1995).

Desde los gobiernos de Manuel Odría (1950-1956) hasta el primer gobierno de Alan García (1985 – 1990), la política del Estado ha sido la de apropiarse de la comercialización de oro a través del BM. En el caso de Madre de Dios, esta instancia funcionó (1972-1991) como paraguas de formalidad para muchos pequeños productores de oro, sin embargo, entró en crisis al finalizar el primer gobierno del presidente Alan García (1985-1990).

Romero & otros (2005) sostienen que la minería en pequeña escala en Madre de Dios se

desenvolvía de manera informal. A partir de 1972, cuando el Estado decreta su monopolio en la comercialización del oro a través del BM, las cosas comienzan a cambiar. El BM efectuó el empadronamiento de los mineros a partir de las parcelas que otorgó a éstos para la exploración y explotación del mineral aurífero. Este proceso se desarrolló en el marco de la norma que creó como área de reserva a la región de Madre de Dios desde 1973 hasta 1978, con la finalidad que el BM ayude a los pequeños lavaderos de oro.

En 1978 se levantó el área de reserva en Madre de Dios y el Estado otorgó el derecho preferencial a los mineros que ya estaban empadronados por el BM para que formulen sus denuncias. Sin embargo, los mineros se enteraron de que gozaban de alguna preferencia cuando ya había vencido el plazo para acogerse a este beneficio. Villachica & otros (1995), señala que esto ocasionó que cientos de mineros que habían sido empadronados por el BM pasaran a ser informales, hecho que se constituyó en un factor determinante para que los mineros de Madre de Dios se organizaran y formaran –en 1985– la Asociación de Pequeños Productores y Mineros Artesanales.

Tras la liquidación del BM en 1991, muchos mineros se quedaron sin apoyo económico y asesoría técnica para continuar con la exploración y explotación del recurso aurífero. Además, sin la presencia de una institución que normara las actividades mineras, se produjo una desorganización en las zonas de trabajo e invasión de parcelas por parte de terceros, de manera que muchos mineros tuvieron que abandonar sus parcelas. Este desorden se agudizó cuando en marzo de 1991 se decreta la libre comercialización del oro (DS 005-91/EM/VMM), pues ingresan al escenario nuevos compradores de oro.

El gobierno de Alberto Fujimori (1990 – 2000) promovió una política de libre mercado que trajo como consecuencia el cierre del BM. De esta forma la comercialización de oro es libre en el país, promoviendo las inversiones principalmente extranjeras. En el caso de la minería en pequeña escala apoya la institucionalización del proyecto Minería Artesanal y Pequeña Minería – MAPEM (1996-2001) y Pequeña Minería y Minería Artesanal -PAMEM (2002) como órganos de línea de apoyo técnico a la minería en pequeña escala.

Medina (2002) indica que, en enero de 1996, el MINEM implementa el MAPEM, con el objetivo de contribuir al desarrollo ordenado y eficiente de la minería artesanal y pequeña minería en armonía con el medio ambiente y con estándares adecuados de seguridad e higiene minera. Las iniciativas tomadas por el MINEM estuvieron dirigidas sobre todo a apoyar la minería aurífera aluvial en Madre de Dios. La zona del hoy distrito de Huepetueh, ubicado en la provincia de Manu, se consolidaba como centro de pequeña minería aurífera, prometedor para los productores mineros, pero con serios problemas de contaminación ambiental.

Medina (2002) señala que, si bien el objetivo específico fue propiciar el ordenamiento legal y gradual de la formalización de la actividad minera informal, incorporándola a unidades de operación de mayor escala, en la práctica el mayor esfuerzo del MAPEM se centró en acciones de capacitación para el uso de retortas que evitasen la contaminación ambiental por mercurio. Sin embargo, el problema central de la minería artesanal iba por otro camino: solucionar la situación de informalidad de sus actividades. Además, las retortas gozaron de poca aceptación, por tratarse de una tecnología que no tomaba en cuenta las particularidades socioeconómicas de la actividad productiva del minero artesanal; por tanto, la contaminación por el uso inadecuado del mercurio seguía creciendo. Posteriormente, en el 2001, este programa pasa a llamarse PEMIN, pensado para continuar con las tareas del MAPEM; sin embargo, la existencia del PEMIN no se prolongó más allá de ese año.

3. Implementación de políticas de formalización minera

El desarrollo de la política ha tenido dos procesos que a continuación analizó.

3.1. Ley 27651 (2002 – 2016) sin presupuesto ni institucionalidad

Este primer proceso de formalización tiene dos etapas (ordinaria y extraordinaria) sumamente marcados por legislaciones que trataron de proponer condiciones jurídicas sin respaldo institucional, a nivel nacional y regional. Puede sostenerse que la etapa ordinaria es ambigua, porque en su primer periodo propone “condiciones favorables” para que los mineros se formalicen; mientras que la etapa extraordinaria propone “condiciones más rígidas” para la formalización.

Romero & otros (2005), señalan que el 21 de enero de 2002 se promulgó la Ley 27651, concitando expectativa entre los mineros pese a que no existía una instancia del gobierno que se ocupará directamente de este particular tema². Para el caso de la minería artesanal, esta Ley buscó que el Estado actúe en su favor para que logre salir del contexto de informalidad y desprotección, a través de procedimientos más sencillos y acordes con su realidad. En tal sentido, parte por reconocer explícitamente las particularidades en las que se realiza el trabajo del minero artesanal y el rol social que cumple esta actividad entre los sectores de menores ingresos, para luego ir al terreno de los parámetros exigibles (extensión del terreno, nivel de producción, etc.). Con la Ley 27651, los mineros artesanales y pequeños mineros ingresaron a condiciones más “favorables”. La más importante está relacionada con la obtención de la Certificación Ambiental (expedida por la Dirección General de Asuntos Ambientales del MINEM) luego de presentar sus respectivos Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIASD), Declaración de Impacto Ambiental (DIA) o Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), dependiendo de los niveles de producción y sus posibles impactos. Sólo obteniendo esta certificación, el titular PMA (pequeño minero artesanal) estará en condiciones de tramitar los permisos, autorizaciones o pronunciamientos favorables relacionados con el inicio/reinicio de las actividades³.

Recién en el año 2011 se promulgó el Plan Nacional de Formalización de la Minería Artesanal – PNFMA en el Perú (2011), que no tuvo relación con la Ley 27651, porque ya habían pasado nueve años de iniciado el proceso de formalización ordinario. Con fecha 30 de marzo de 2011, el diario El Peruano publicó el D.S. 013-2011 del MINEM que aprueba el PNFMA. Esta aprobación obedece al proceso implementado por la Comisión Técnica Multisectorial (creada por D.S. 045-2010-PCM y publicada el 8 de abril de 2010), encargada de la elaboración y seguimiento de la implementación del PNFMA. Esta Comisión fue dirigida por la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales de la Presidencia de Consejo de Ministros.

Pachas (2012), señala que el objetivo del PNFMA es formalizar la actividad minera artesanal en todo el país a través de herramientas de gestión organizativa, técnica ambiental y legal involucrando a los actores sociales de la cadena de valor. Los resultados que se intentaron alcanzar: la apuesta fue que al 2016 se contaría con una actividad minera artesanal formalizada, conformada por organizaciones empresariales mineras artesanales privadas fortalecidas, anulación de agentes promotores de informalidad (promotores financieros, acopiadores y plantas de beneficio, entre otros) y el aumento de suscripción de contratos de explotación minera. Se propuso aprobar hasta nueve dispositivos legales, donde destaca el Programa Especial de Formalización para la Minería Artesanal y la elaboración de un Censo Nacional para esta actividad⁴. Vale la pena señalar que el

2 Antes de la Ley 27651, la Ley General de Minería de 1992 consignaba a la pequeña minería regida bajo parámetros de la gran minería y en materia ambiental los obligaba a realizar un EIA (auditores ambientales y pagos).

3 Los PAMA podían ser elaborado por profesionales competentes en la materia. En caso los proyectos se desarrollaban en áreas naturales protegidas tenían la obligación de contar con la opinión favorable del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA).

4 El PNFMA propuso dos grandes componentes: (i) formalización de la actividad minera artesanal y (ii) promoción de una actividad minera artesanal sostenible. El primero apunta a fortalecer el soporte institucional para la formalización, agilizar trámites y fiscalizar principalmente de plantas de beneficio. El segundo componente propuso evaluar los cambios en la focalización de los recursos del canon, establecer herramientas de ordenamiento territorial, mecanismos de solución de problemas laborales y la creación de programas sociales.

PNFMA paso casi desapercibido y no tuvo ningún resultado, que se pueda enfatizar, en el tiempo que se estuvo implementando.

Por otro lado, el régimen extraordinario del proceso de formalización está descrito en los decretos legislativos 1100 – PCM/2012 al 1107 – PCM/2012 en amparo de la Ley 29815. A diferencia del periodo ordinario donde un minero alcanzaba su formalización en el marco de la Ley 27651, en el periodo extraordinario un minero para formalizarse debió cumplir con: a) presentación de Declaración de Compromisos; b) acreditación de Titularidad, Contrato de Cesión, Acuerdo o Contrato de Explotación sobre la Concesión Minera; c) acreditación de Propiedad o Autorización de Uso del Terreno Superficial; d) autorización de Licencia de Aguas; e) aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo; f) autorización para Inicio/Reinicio de Actividades de Exploración, Explotación y/o Beneficio de Minerales (DL 1105 – PCM/2012).

En el año 2012, se inicia el proceso extraordinario del proceso de formalización y presenta un nuevo formato para la gestión ambiental. El Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo – IGAC, regulado en el DS N° 004-2012-Ministerio del Ambiente, es uno de los requisitos para lograr la formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal. El IGAC tiene como fin fundamental mitigar y corregir los impactos ambientales generados por las actividades mineras en curso, los requisitos se encuentran explicados en el DL N° 1105 o el DS N° 006-2012-MINEM. El proceso de formalización propuesto por el Estado peruano es complejo y diverso por los diferentes regímenes en los que se ubica un productor de oro informal. Por lo que a la hora de aplicar los decretos legislativos en amparo de la Ley 29815 sucedieron diferentes limitaciones que hacen complejo el proceso de formalización; superposición de derechos sobre una misma área; escasa relación entre los instrumentos de gestión del territorio y la minera en pequeña escala; impactos ambientales de la explotación de oro; efectos a la salud por la explotación de oro, uso de reactivos e insumos; socialización técnica productiva basada en formas laborales diferentes al sistema formal del estado peruano; desarticulación de los esfuerzos de política pública que prevenga, acompañe, oriente y reconvierta la práctica de la minería informal. Estas siete externalidades han condicionado que no se cumplan el paso 5 y 6 del proceso de formalización, principalmente los relacionados al cumplimiento del IGAC y su consecuente certificado de inicio/reinicio de operaciones mineras.

En este primer proceso de formalización el presupuesto asignado para formalizar la pequeña minería y minería artesanal ha sido sumamente escueto. Desde promulgada la Ley 27651, en el año 2002, hasta el año 2016, el presupuesto anual más alto es S/ 8,503,773 millones de nuevos soles peruanos, el 0.95% del presupuesto asignado al sector de Energía y Minas. Ver cuadro 1.

CUADRO 1: PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL EN EL PRESUPUESTO PERÚ 2002 - 2014						
Año	PIA*** PIM**** total Perú	PIM sector Energía y Minas	PIM Formalización	%	% ejecución anual	Código Pliego
2002	35,771,987,911	292,794,832	0	0.00		
2003	44,516,006,305	325,133,026	0	0.00		
2004*	41,025,673,248	236,106,651	0	0.00		
2005	49,841,844,575	532,848,777	0	0.00		
2006	55,176,716,760	483,939,759	0	0.00		
2007	71,317,734,461	871,070,807	0	0.00		
2008	90,786,498,185	3,054,545,549	0	0.00		
2009	97,169,638,067	1,888,718,143	0	0.00		
2010**	106,452,921,114	2,039,188,232	3,641,810	0.18	90.3	1094694
2011	114,635,189,738	3,323,338,257	0	0.00	0	1094694
2012	122,380,231,023	657,563,721	2,719,146	0.41	90	5000778
2013	133,676,693,187	753,783,605	8,264,195	1.10	60	5000778
2014	144,805,725,965	713,189,143	6,164,104	0.86	95	5000778
2015	152,888,949,577	1,405,505,299	5,706,943	0.41	77	126
2016	158,282,217,927	896,889,925	8,503,773	0.95	89	126

Fuente: Transparencia Económica del Ministerio de Economía Perú
<http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/navegador/default.aspx?y=2019&ap=ActPr>
 Información actualizada al 30 de marzo 2019

Elaboración del autor: Víctor Hugo Pachas C.

*A partir del año 2004 recién el portal de transparencia especifica información PIM

**Entre los años 2010 y 2013 el presupuesto para la pequeña minería y minería artesanal especifica el aporte de un proyecto de PNUD.

***PIA es Presupuesto Institucional de Apertura

****PIM es presupuesto Institucional Modificado

Durante 14 años que duró el primer proceso de formalización, los siete primeros años (2002 y 2009) no tuvieron presupuesto asignado por el gobierno peruano. Incluso entre el año 2010 y 2013, el portal de transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas consigna información presupuestal con pliego 1094694 y 5000778 con fondos de un proyecto del Programa de las Naciones Unidas. Recién en entre los años 2014 y 2016 el gobierno peruano asigna presupuesto para la formalización de la pequeña minería y minería artesanal. Los montos asignados bordean los 5 y 8 millones de soles de forma anual, presupuesto que coincide con la creación de la Dirección General de Formalización Minera-DGFM en el MINEM. Estos montos anuales sólo llegan a menos del 1% del presupuesto anual gastado del sector de Energía y Minas.

En base a la información expuesta en el Cuadro 1, puedo afirmar que el primer proceso de formalización costo para el gobierno peruano S/ 34,999,971 millones de nuevos soles peruanos. Durante este periodo, a mayo de 2017, existen 6884 mineros artesanales y pequeños mineros

(régimen general y con calificación de PMA y PPM) con certificaciones de DIA, PAMA y EIASd (según MINEM: 2018). En el régimen extraordinario, según la DGFM (noviembre de 2016) a nivel nacional existen 108 mineros formalizados, además existen un total 68,904 inscritos en el proceso de formalización, 27,216 en el Registro Nacional de Declaración de Compromiso-RNDC y 41,688 en el Registro de Saneamiento-RS.

Las regiones del sur tienen mayor número de inscritos: Arequipa (16,839) encabeza la lista, 7,481 en RNDC y 9,358 en RS; le siguen Puno (7,005) con 3,184 RNDC y 3,821 RS; Apurímac, Ayacucho y en menor medida Piura (2,165) con 970 RNDC y 1,195 RS. Asimismo, según la DGFM (febrero de 2017) sólo 0.15 % (108 mineros) cuentan con Autorización de Inicio/reinicio de operaciones de explotación y/o beneficio, es decir son formales para el Estado. Puno encabeza la lista con 11 mineros, le siguen en importancia La Libertad (6), San Martín (5), Arequipa (3) y Piura (2), entre otros.

Si bien se pudo avanzar con 6884 mineros (periodo ordinario) y 108 mineros (periodo extraordinario, este primer proceso de formalización muestra otro cuello de botella y es el relacionado a quienes tienen el derecho minero y quienes realmente están operando bajo la calificación que otorga el periodo ordinario principalmente. Según el Directorio Minero 2019⁵ existen 8225 con derechos mineros y calificación de PMA y PPM, pero ni el 15% aparece en las declaraciones de producción anual que el mismo MINEM consigna en su sitio web. Quizá estos mineros formalizados con derecho minero y que no declaran producción sean los que vienen promoviendo la informalidad en algunas regiones del país.

Una forma que tuvo el Estado peruano para abordar la informalidad e ilegalidad fue implementar interdicciones militares. Según la Defensoría del Pueblo (2014), en el año 2012, el gobierno peruano implementó 59 interdicciones, 43 en Madre de Dios; en el año 2013, 75 interdicciones, 48 en Madre de Dios; en el año 2014, 18 interdicciones, 5 en Madre de Dios. Sólo en el caso de Madre de Dios, en el año 2015 se realizaron 28 interdicciones y en el año 2016, 15 interdicciones, según el portal de Ojo Público (2019).

3.2. Proceso de Formalización Minera Integral (2017 – 2020)

Para iniciar este proceso, el estado peruano no sistematizó las buenas prácticas y lecciones aprendidas del primer proceso de formalización. Tampoco se detuvo en un análisis técnico más profundo de la situación, desde una apremiante carrera por lograr mineros formalizados como estrategia de marketing para mostrar estabilidad política. Las normas promulgadas a fines del año 2016 e inicios del año 2017 en materia de minería de pequeña escala inician un segundo proceso de formalización promovido por el Estado peruano. Las normas promulgadas son: a) DL N° 1244, fortalece la lucha contra el crimen organizado⁶; b) DL N° 1293, declara de interés nacional la formalización de la pequeña minería y minería artesanal⁷; c) DL N° 1320, modifica la Ley General de Minería-LGM⁸; d) DL N° 1336, regula la formalización minera⁹ y; e) DL N° 1351, modifica el

5 Recuperado de www.minem.gob.pe

6 El DL N° 1244 publicado en el diario El Peruano el 27 de octubre de 2016 incorpora el delito de minería ilegal dentro de la modalidad de crimen organizado.

7 El 30 de diciembre de 2016 se publicó en el diario El Peruano el DL N° 1293, que crea el “proceso de formalización minera integral de la pequeña minería y minería artesanal”, a cargo de las Direcciones y/o Gerencias Regionales de Energía y Minas, o de quienes hagan sus veces, en el marco de sus competencias. Asimismo, se crea el “Registro Integral de Formalización Minera-REINFO” (a cargo de la DGFM del MINEM) y se promueve la simplificación de los mecanismos administrativos para concluir la formalización. Este proceso tiene una vigencia de treinta y seis (36) meses, contados a partir de la culminación del plazo de inscripción indicado.

8 El 4 de enero de 2017, en el diario El Peruano se publicó el DL N° 1320, que modifica los artículos 40 y 41 de la LGM. Este decreto amplía el plazo máximo de las concesiones inactivas de 20 a 30 años. Esta norma trata sobre la producción o inversión mínima anual, orientado a los concesionarios que mantienen inactivos sus derechos.

9 El 5 de enero de 2017, en el diario El Peruano se publicó el DL N° 1336, cuyo objetivo es establecer disposiciones para el proceso de formalización minera integral a efectos de que éste sea coordinado, simplificado y aplicable en el ámbito del

Código Penal en el delito de minería ilegal¹⁰.

El aspecto más resaltante en materia ambiental es el Instrumento de Gestión Ambiental-IGAFOM, que tendrá como objetivo adecuar las actividades de la pequeña minería y de minería artesanal a las normativas ambientales vigentes. Con este IGAFOM se contemplan aspectos Correctivos (control y corrección de actividades que se estén realizando) y Preventivos (control y corrección de actividades que se vayan a realizar). El IGAFOM Correctivo tiene aprobación automática a la presentación en la Dirección Regional de Energía y Minas-DREM o instancia correspondiente en la región. El IGAFOM Preventivo tiene aprobación previa evaluación de la DREM. La DREM de cada región se encarga de aprobar y supervisar el cumplimiento del IGAFOM. El minero debe presentar el IGAFOM Preventivo en un plazo máximo de 6 meses después de haber presentado el IGAFOM Correctivo. La actividad de beneficio requiere de la presentación del instrumento referido (tanto en aspectos correctivos como preventivos). Se subraya que el aspecto preventivo está referido al incremento del área efectiva de trabajo y/o de la capacidad instalada.

Asimismo, la aprobación del IGAFOM Preventivo debe contar con la opinión favorable del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas - SERNANP (actividades mineras desarrolladas en áreas naturales protegidas) y de la Autoridad Nacional del Agua - ANA (en relación a la disponibilidad hídrica). El rol de la OEFA (Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental) y de la EFA (Entidades de Fiscalización Ambiental) competente es la de realizar “supervisiones aleatorias” a los IGAFOM “aprobados”. Finalmente, en las medidas complementarias se señala que el MINEM y el Ministerio del Ambiente desarrollaran un programa de asistencia técnica para el fortalecimiento de capacidades. El IGAFOM es un documento bastante sencillo y útil para el uso de la pequeña minería y minería artesanal. La distinción que realiza la reglamentación entre IGAFOM Correctivo y Preventivo ayudará mucho a los mineros a desarrollar su documento de gestión ambiental.

En opinión del que suscribe, el IGAFOM es una propuesta atractiva porque es un trámite simplificado y su contenido es breve y directo frente al plan de manejo ambiental del minero en proceso de formalización. Se diferencia del DIA e IGAC porque es menos denso y más preocupado por abordar aspectos correctivos y preventivos. En suma, es un documento sumamente recomendable para su difusión en el Perú. La preocupación debería estar concentrada en si los gobiernos regionales estarán preparados para abordar esta avalancha de mineros que quieren formalizarse presentando el IGAFOM en sus respectivas regiones: en un futuro cercano esto podría convertirse en un cuello de botella inmanejable en las regiones. Este proceso viene ejecutándose en su segundo año y ha incorporado en el presupuesto del sector Energía y Minas no sólo la formalización de la pequeña minería y minería artesanal sino la lucha contra la minería ilegal. Además, a comparación del primer proceso de formalización el presupuesto gastado de forma anual se incrementa en casi el 100%, es decir que en el año 2018 llega a poco más de 16 millones de nuevos soles, menos del 1% del presupuesto del sector de energía y minas en ese mismo año. Ver el cuadro adjunto.

territorio nacional.

10 El 6 de enero, en el diario El Peruano se publicó el DL N° 1351. La norma tiene por objetivo modificar el Código Penal mejorando la técnica legislativa y los criterios normativos. Sobre el tema de minería ilegal señala que serán penados: quien realice actividades extractivas de recursos minerales metálicos y no metálicos sin contar con la autorización de la entidad administrativa competente (será reprimido con pena privativa de libertad (no menor de cuatro ni mayor de ocho años y con cien a seiscientos días-multa) y quien se encuentre fuera del proceso de formalización (pena privativa de libertad, no mayor de tres o con prestación de servicios comunitarios).

CUADRO 2: PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL EN EL PRESUPUESTO PERÚ 2015 - 2019								
Año	PIM** total Perú	PIM sector Energía y Minas	PIM Formalización	%	PIM minería ilegal	%	% ejecución anual	Código Pliego
2017	176,300,549,759	1,753,139,228	8,971,624	0.51			86	126
2017*	176,300,549,759	1,753,139,228			1,671,140	0.33	74	128
2018	187,498,630,146	1,656,481,662	16,148,030	0.97			85	126
2018	187,498,630,146	1,656,481,662			2,883,989	0.32	46	128
2019	180,093,082,673	661,704,448	16,283,595	2.46			8	126
2019	180,093,082,673	661,704,448			1,714,807	0.23	8	128

Fuente: Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas de Perú
<http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/navegador/default.aspx?y=2019&ap=ActProy>
Información actualizada al 30 de marzo 2019

Elaboración del autor: Víctor Hugo Pachas C.

*Apartir del año 2017 se considera en el presupuesto nacional la minería ilegal

**PIM es presupuesto Institucional Modificado

Si bien este proceso de formalización sólo durará tres años, se evidencia el incremento de presupuesto para este subsector minero. Nótese también que el presupuesto para la lucha contra la minería ilegal tuvo en el año 2018 un gasto de casi tres millones de nuevos soles. Según el portal del MINEM (consultado al 30 de marzo) existen 1,474 mineros formalizados y 54,676 inscritos en REINFO. Es decir, sólo el 2.7% de los mineros inscritos en REINFO se han formalizado al 30 de abril de 2019.

Además, de esta información que da cuenta de la lentitud del proceso de formalización, los actores sociales han identificado los siguientes aspectos técnicos que se suman a una explicación de la lentitud del proceso: a) los mineros en proceso de formalización trabajan en concesiones de terceros y es muy complicado que el titular de concesión establezca contratos de explotación; b) los mineros en proceso de formalización necesitan contar con autorización del terreno superficial y es complicado que establezcan acuerdos formales con comunidades campesinas, nativas o predios individuales; c) carencia de normativa para el uso de agua existente dentro de las operaciones mineras subterráneas; d) lentitud de procesos administrativos en Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, DREM, Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil; e) la fiscalización minera y ambiental no contempla el paso de inspección previa a una fiscalización enmarcándose exclusivamente en lo sancionatorio; f) falta de una política de estado coherente, clara y viable para la minería a pequeña escala; g) la estrategia Nacional para la Interdicción de la Minería Ilegal; no ha dado resultados ni como medida disuasiva.

4. Niveles de significación e implicancias culturales de la política

4.1. Para el gobierno peruano no es una prioridad.

El ejercicio presupuestal y de gastos para la formalización es marginal dentro del sector minero energético, llegando a representar, exagerando, al 1% del gasto de dicho sector. Incluso hemos visto como durante el primer proceso de formalización fue una política que se mantuvo por siete años sin presupuesto. Durante el primer proceso de formalización (2002 – 2016) el presupuesto apenas superó los ocho millones de soles anuales; mientras que el segundo proceso de formalización alcanza los 16 millones de soles en el 2018 a nivel nacional. Este presupuesto, insuficiente, ha permitido establecer acciones de formalización a nivel nacional y regional, principalmente en el

segundo proceso de formalización.

Las cifras de mineros formalizados en el segundo proceso de formalización, apenas llega al 2% del total nacional, en gran medida, porque casi el 80% de los mineros en proceso de formalización inscritos en REINFO tienen problemas de superposición de derechos sobre una misma área. Además, la poca comprensión técnica y cultural de los ciclos en la marca un hito determinante en la implementación del proceso de formalización. Esta minería funciona como una suerte de asociatividad productiva, donde participan diferentes actores sociales involucrados de la cadena de valor de oro, con sus creencias y cosmovisiones sobre el mismo sector minero. La problemática de superposición de derechos sobre una misma área sucede, en gran medida, por el incumplimiento de acuerdos verbales entre los actores sociales involucrados en la cadena de valor de oro: titular de concesión, minero invitado, dueño del terreno superficial, abastecedor de insumos. La formalización tal y como la plantea el gobierno peruano especifica al minero, pero no a los otros actores involucrados en esta telaraña de relaciones culturales y sociales.

Presupuestar la lucha contra la minería ilegal también tiene su propio pliego dentro del presupuesto, lo cual facilita, aunque limitada, el desarrollo de acciones enfocadas sobre esta problemática. Este presupuesto ha sido destinado principalmente a la realización de interdicciones militarizadas en diferentes regiones del país. Aunque sus resultados no han sido los esperados y se deberían plantear estrategias más reales, la asignación presupuestal es importante. El hecho de considerar a la minería ilegal predispone considerar sitios de explotación prohibidos y excluidos para la explotación de oro, además de un trasfondo implícito respecto a detener el avance y expansión de esta minería. Sin embargo, la principal estrategia utilizada para la lucha frontal contra la minería ilegal no tiene resultados concretos que den cuenta de mejoras en la propuesta del gobierno peruano. Por ejemplo, la última interdicción militar en Madre de Dios en 2019, llamada Mercurio 2019, se realizó en un área donde no se practicaba minería y en una época donde los mineros regresan a las regiones de procedencia para las celebraciones de carnavales. Situación que no dice mucho de resultados.

4.2. Para la DREM es una prioridad, pero no tienen capacidades técnicas ni presupuestales

En el último proceso de formalización (2002 – 2016), las DREM'S y Gerencias de minería en las regiones no se dieron abasto para revisar y terminar con el análisis de los expedientes de los mineros que se encontraban en el proceso. Los decretos promulgados y que crean el “proceso de formalización minera integral” consolidan el rol que deben tener las direcciones y gerencias regionales en materia de minería, sin embargo, no es explícito en cómo abordará el problema del poco personal y capacidades para emprender el proceso de formalización en las regiones.

En tal sentido es importante precisar que si bien pueden existir medidas para simplificar el proceso de formalización estas no encuentran sostenimiento en su parte institucional. Es decir, si no hay propuestas de atención de parte del Estado en fortalecer su capacidad en las regiones estas no podrán darse abasto con los tramites de formalización propuesto por el Estado. Como señale el presupuesto para formalizar a nivel nacional es muy escueto y la situación se complejiza porque las DREM reciben la transferencia de la DGFM del MINEM, quien sólo transfiere si evidencian avances en la formalización. Ello trae como consecuencia que se generen frentes de disputa entre DGFM y DREM, cuando la relación debería ser fluida.

Las DREM es la instancia que más presión recibe por parte de los mineros para solucionar el problema de la formalización, pero sus acciones quedan muy cortas al no tener presupuesto y al concentrarse el poder de las decisiones en Lima y no en las regiones. Esta situación es sumamente complicada para manejarse en regiones.

4.3. Para los mineros es una prioridad, pero no se reconocen en la política

El gobierno actual ha emprendido un nuevo proceso, denominado “proceso de formalización minera integral” por una temporalidad de tres años. El eje sobre el que articula el proceso de formalización es el cumplimiento de la formalidad legal de los mineros como medio para alcanzar el cuidado ambiental. El “proceso de formalización minera integral” propuesto por el Estado peruano tiene como base aspectos de cumplimientos legales que de una u otra forma son simplificados. El sujeto de formalidad o cambio sigue siendo el minero. Sin embargo, la problemática no es enfocada socialmente ya que este subsector minero muestra poblaciones enteras dedicadas de forma directa e indirecta.

En las regiones, la problemática se complejiza porque los gremios mineros no son articulados, cada uno es aislado en sus reclamos y no presentan un solo frente nacional. Ello en gran medida por las particularidades de sus contextos regionales en términos técnicos mineros y de actores involucrados en la cadena de producción de oro. La DGFM del MINEM ha iniciado procesos interesantes de acercamiento con los gremios de mineros, estableciendo reuniones periódicas, se han realizado algunas precisiones técnicas, más no han avanzado sobre cambios normativos considerables. La situación es más radical en Madre de Dios ya que la normatividad para la formalización no es pertinente a la minería aluvial; el principal reclamo de los gremios mineros de Madre de Dios es que la legislación actual no tiene especificidades técnicas para minería aluvial. Esta situación trae como consecuencia que el gobierno regional no respalde el actual proceso de formalización. Madre de Dios es la única región que está radicalizando el pedido de modificatoria de la normatividad sobre formalización.

Un aspecto que debemos precisar es que las agendas de los gremios mineros se concentran en temas legislativos y en preocupaciones por identificar tecnologías para mitigar impactos ambientales producidos por la actividad. Sin embargo, vale la pena subrayar que los gremios mineros tienen muy claro el tema de desarrollo tecnológico para mejorar sus operaciones mineras, pero esta no es relacionada en el marco del Convenio de Minamata. Por ejemplo, en conversaciones con los representantes de los gremios de Arequipa, Puno, Apurímac y Ayacucho, en muy pocos casos precisan conocimiento sobre el Convenio de Minamata y las implicancias para la pequeña minería.

5. Conclusión

En los últimos 30 años, la informalidad de la minería artesanal y de pequeña escala es una problemática que se ha incrementado constantemente. El Estado peruano no ha podido abordar adecuadamente dicha problemática porque la implementación de las políticas de gobierno ha sido muy ambigua y tienen implicancias culturales diferentes entre los actores sociales involucrados. Una trenza sin cabo simboliza los dos procesos de formalización interpretados, ya que no han tenido resultados óptimos, pese a que el segundo recién concluye en diciembre de 2020. Puedo afirmar que el gobierno peruano es ineficiente y propone escasas condiciones para que la política prospere en el corto, mediano ni largo plazo. Las pocas condiciones están determinadas por el escaso presupuesto asignado para la formalización minera a nivel nacional y regional, la reducción de la formalización a un plano estrictamente legal, la reducción de la lucha contra la minería ilegal a acciones de interdicción y la precaria capacidad estratégica de las DREM para certificar, fiscalizar y sancionar la pequeña minería y minería artesanal. Y principalmente por la ausencia de una visión cultural que ayude a comprender antropológicamente la problemática.

En mi opinión el proceso de formalización minera debería privatizarse y licitarse públicamente para que alguna empresa peruana o extranjera se ocupe de la problemática, los gobiernos regionales pueden ocuparse de la fiscalización y sanciones de este subsector minero. Si alguien tuviera que

desprenderse del proceso es el gobierno central y no los gobiernos regionales. Pese a que en el último CADE 2019, Pablo De La Flor, Director Ejecutivo de la Sociedad Peruana de Minería y Petróleo y Energía planteó la necesidad que la tarea principal debe trasladarse directamente al gobierno central. Es un círculo vicioso que el tema de formalización recaiga en el gobierno central por los resultados que nuestro en este artículo.

Aunque no existen experiencias en el mundo sobre privatización del proceso de formalización, un nuevo proceso debería tener como base una dimensión cultural antes que legal. El MINEM no conoce ¿Quiénes son los mineros?, ¿Cómo se estructura la vida cotidiana de los mineros ni las estrategias que ellos utilizan para poner en marcha sus unidades mineras?, ¿Cuál es el rol de la mujer en este tipo de minería?, ¿qué tipo de secularización experimentan? Quizá después de comprender ello no sea necesario grandes planteamientos jurídicos sino ordenar lo que ya existe, para que la trenza sea firme con varios cabos.

Referencias

- Barreto, M. L. (2002). *La formalización de la minería en pequeña escala*. IIPM-IDRC.
- Bueno, Carmen (1990). Una lectura antropológica sobre el sector informal. *Nueva Antropología*, XI(37), 9-22
- Castro, A. (2019). Cifras muestran que megaoperativos no han frenado la minería ilegal en la Amazonía. Artículo periodístico en *Ojo Público*. Recuperado de <https://ojo-publico.com/1084/los-megaoperativos-no-han-frenado-la-mineria-ilegal-en-la-pampa>
- Defensoría del Pueblo (2014), *Balance de la gestión estatal frente a la minería informal e ilegal en el Perú 2012 - 2014*. Lima: Defensoría del Pueblo
- IDESI. (1995). *Estudio de la minería aurífera informal y medio ambiente de Puno*. Lima, MEM.
- Instituto Nacional de Estadística (2018). *Producción y Empleo Informal en el Perú, Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-2017*. Lima.
- Loayza, N. (2008). Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú. En *Revista Estudios Económicos*, (15), 43-64.
- Medina, Guillermo (2002). *Promoción de la pequeña minería*. Lima: Proyecto MAPEM-MEM.
- MINEM. (2018). *Anuario Minero 2017*. Lima: Ministerio de Energía y Minas.
- Pachas, V. H. (2011). *Apropósito del Plan nacional de formalización de la minería artesanal del Perú*. Lima: CooperAcción.
- Pachas, V. H. (2019). Enigma económico de los espíritus dueños del oro: minería de pequeña escala en Sudamérica. (Tesis Doctoral). Recuperado de http://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/handle/cybertesis/11148/Pachas_cv.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Romero, K. y Pachas, V. H. (2005). *Formalización de la MPE en América Latina y el Caribe: análisis de experiencias de Perú*. Perú: CooperAcción, IIPM/IDRC.
- Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la Política Pública: reflexiones sobre la “formulación” de las Políticas. *Antípoda* (10), 21-49.
- Tokman, V. (2001). *De la informalidad a la modernidad*. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2001.
- Trillo, A. y Pasco F. (1994). *Estudio de la minería informal y el medio ambiente (subproyecto mina). Zona Madre de Dios*. Lima, MEM.
- Villachica, C., Pasco-F, A., Llamasa, J. y Llosa, G. (1995). *Estudio sobre la minería informal y medio ambiente en los departamentos de Ica y Arequipa*. Lima, MEM-PAPI.
- Yúdice, G. (2008). *El recurso de la cultura, usos de la cultura en la era global*. Barcelona: GEDISA.