

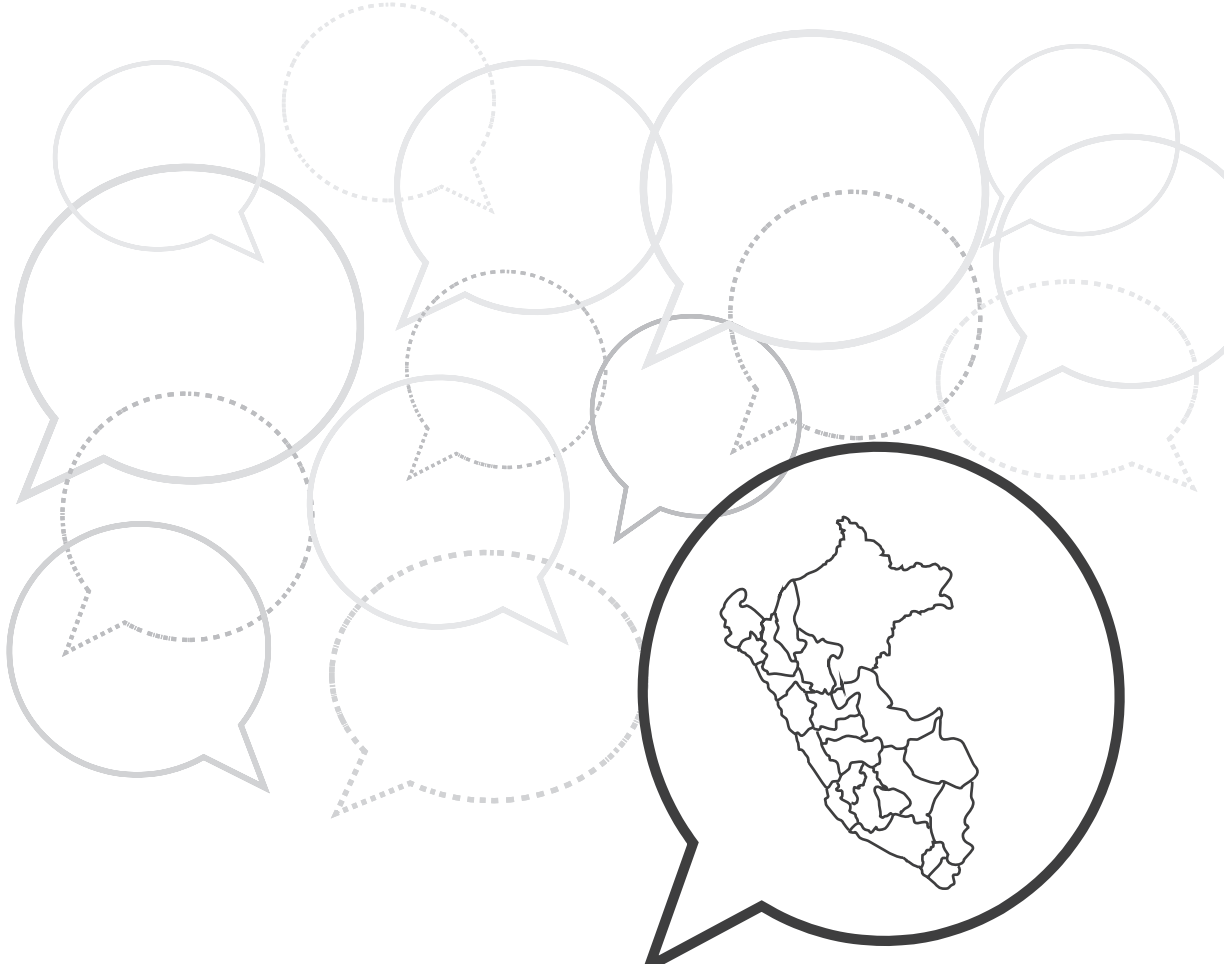


FOROS de DEBATE 2013

RED PARTICIPA PERÚ

RED NACIONAL DE PROMOTORES DE
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

22 años
GRUPO
Propuesta
CIUDADANA



FOROS de DEBATE 2013

RED PARTICIPA PERÚ

RED NACIONAL DE PROMOTORES DE
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

22 años
GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

Foros de Debate 2013

© **Grupo Propuesta Ciudadana**

León de la Fuente 110, Magdalena

Teléfono: 613 8313 - 613 8315

Email: propuest@desco.org.pe / redparticipa@desco.org.pe

Coordinador Ejecutivo:

Eduardo Ballón

Elaboración de contenidos:

Pedro Francke Ballve

Julia Cuadros Falla

Gustavo Avila Palomino

Corrección de estilo:

Eleana Llosa

Edición de publicación:

Nelly Carrasco

Rodrigo Melgarejo

Primera edición: junio de 2014

Lima, Perú

Tiraje: 1000 ejemplares

Diagramación e impresión: SINCO editores

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-08791

Con el apoyo de:

Brot
für die Welt

Índice

Presentación

5

La necesidad de una “nueva minería”
en el Perú y sus desafíos para los
gobiernos subnacionales

Moderado por Pedro Francke Ballve

7

La problemática de la minería ilegal,
informal y artesanal en el Perú y las
posibles alternativas

Moderado por Julia Cuadros Falla

29

Reducción del canon: causas e
impacto en el presupuesto de las
regiones

Moderado por Gustavo Avila Palomino

68

Siglas usadas

91

Presentación

El 2013 fue un año caracterizado por: la reducción del canon para las regiones y de desaceleración de la economía debido a la baja de precios en los minerales; la flexibilización de normas relacionadas a la regulación ambiental y la conservación del patrimonio cultural a fin de agilizar la inversión privada como alternativa para enfrentar dicha desaceleración; de criminalización de la protesta y de erradicación de la minería informal e ilegal. También fue un año en el que el Gobierno ratificó que el crecimiento económico se sustentaría en la inversión en proyectos extractivos.

Sin embargo, a pesar de estos propósitos, parecen haber otros problemas de fondo como: la ineficacia y las limitaciones institucionales para planificar, establecer marcos normativos y arreglos institucionales que permitan la legitimidad social adecuada para la inversión; y la volatilidad económica a la que estamos expuestos como país al sustentar la economía exclusivamente en la exportación de minerales y otras actividades extractivas.

En este escenario, la Red Participa Perú recogió los temas que formaban parte de la agenda pública y decidió discutir sobre ellos. En la primera mitad del año 2013 organizó el Foro: ***“La necesidad de una nueva minería en el Perú y sus desafíos para los gobiernos subnacionales”***, que fue moderado por el Econ. Pedro Francke y tuvo como objetivo revisar las características, importancia, implicancias e impacto de las industrias extractivas en el país, así como la necesidad de debatir los términos de una nueva minería para el país y discutir acerca del rol de los gobiernos subnacionales en este nuevo marco.

Meses después, organizó un segundo foro titulado ***“la problemática de la minería ilegal, informal y artesanal en el Perú y las posibles alternativas de solución”***, que estuvo dirigido por la Econ. Julia Cuadros, directora de Cooperación en el cual, luego de establecer las diferen-

cias entre estos tipos de minería y las causas de su auge, se arribó al planteamiento de Propuestas de Políticas para la pequeña minería, minería artesanal, ilegal e informal.

A fines del año 2013, la Red Participa Perú, implementó una nueva edición del foro titulado: ***"Reducción del canon, sus causas e impacto en el presupuesto de las regiones"***. La moderación de este foro recayó entonces en el Econ. Gustavo Avila Palomino. En el foro se discutieron temas relacionados a la reducción del canon, la debilidad institucional de algunos organismos gubernamentales para amortiguar el impacto negativo en la economía de las regiones por esta reducción y una propuesta de redistribución que sea más equitativa a nivel intradepartamental.

Con la realización de estos tres foros y la publicación de este documento síntesis que recoge gran parte del debate, la Red Participa Perú, iniciativa del Grupo Propuesta Ciudadana, busca poner en discusión estos temas y alcanzar elementos que contribuyan en la elaboración de propuestas de política, desde la sociedad civil.

En la actualidad, este espacio cuenta ya con 23 foros virtuales realizados y más de 700 miembros, entre líderes sociales y representantes de organizaciones de la sociedad civil procedentes de: Ancash, Arequipa, Ayacucho, Apurímac, Cajamarca, Callao, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, San Martín, Tacna, Tumbes y Ucayali.

En la presente publicación compartimos la síntesis del debate de los tres foros realizados en el año 2013 y los contenidos preparados por los especialistas para el desarrollo de cada uno de los temas.

Red Participa Perú

La necesidad de una “nueva minería” en el Perú y sus desafíos para los gobiernos subnacionales

Moderado por *Pedro Francke Ballve*

Entre el 4 y el 26 de julio de 2013, en tres rondas de discusión, se llevó a cabo el **Foro “La necesidad de una ‘nueva minería’ en el Perú y sus desafíos para los gobiernos subnacionales”** en la Red Participa Perú.

Este foro se planteó en un contexto marcado por el anuncio por parte del gobierno de una serie de medidas para destrabar las inversiones, tanto públicas como privadas, a través de los decretos 054-2013-PCM y 060-2013-PCM. Sin embargo y según la opinión de muchos especialistas, estos decretos producirían retrocesos en lo poco que se ha avanzado en términos de institucionalidad ambiental y en la implementación de derechos, como el de la consulta previa a los pueblos indígenas.

Se pueden dar explicaciones diversas a estos decretos, desde la necesidad del gobierno de dar señales de confianza a los grupos de poder económico, hasta la convicción de que dichas medidas servirán para contrarrestar los efectos de la caída de los precios de los minerales, lo que podría afectar el crecimiento macroeconómico alcanzado a lo largo de los últimos años.

De esta manera, ante el reflujo de la protesta social, el gobierno parece decidido a acabar con lo que fuera en algún momento su voluntad por implementar lo que llamó “nueva minería”, que buscaba lograr una relación más armónica entre la minería, el ambiente y los derechos de la población. Las reformas anunciadas no pasaron de algunas medidas bastante acotadas.

Por ello se consideró importante discutir en este foro — que está ya en su versión número XXI — sobre la necesidad de establecer nuevas reglas para la minería y de definir de una manera estratégica su rol en el desarrollo del país, además de analizar los desafíos que plantea a los gobiernos regionales y locales, que deben cumplir un rol más protagónico y pueden constituirse en actores clave.

Los objetivos planteados para este foro fueron: revisar las características, importancia e implicancias de las industrias extractivas en el país; debatir los desafíos que nos plantea la implementación de una nueva minería; y discutir

acerca del rol de los gobiernos subnacionales en el marco de la nueva minería. De acuerdo a ellos, el foro se organizó en base a los siguientes tres temas:

- **Diagnóstico de las industrias extractivas en el país**, buscando tener una mirada múltiple de las problemáticas que se abren en torno a las industrias extractivas.
- **Desafíos de una nueva minería en el Perú**, para no ser dependientes de la minería y utilizar bien los recursos que provee con el objetivo de elevar los estándares de vida, de manera que permitan mejorar la relación de la minería con el ambiente, los pueblos y los territorios.
- **La nueva minería y el rol de los gobiernos subnacionales**, para discutir el rol de los gobiernos subnacionales en este contexto, lo mismo que sus competencias y funciones.

En conjunto, en el foro se registraron 68 participantes que realizaron un total de 113 intervenciones, algunas de las cuales se incluyen más adelante; adicionalmente, hubo 1,130 visitas a los artículos y opiniones en el portal del foro¹.

A continuación, para cada tema se presenta el texto que abrió el debate, lo mismo que algunas de las principales participaciones de los asistentes y, finalmente, un intento de resumen de algunos temas.

¹ Ver: <<http://www.propuestaciudadana.org.pe/foro2012/index.php?board=41.0>>.

I. Perú 2013: minería, economía y política

El paquete de medidas de mayo de 2013

El gobierno dio un paquete de decretos y leyes para favorecer las inversiones mineras, entre los cuales destaca el que establece plazos cortos para la aprobación de los estudios de impacto ambiental (EIA) de los proyectos mineros, lo cual impide una mejor regulación ambiental. Como dice el ex viceministro del Ambiente José de Echave: *“Desde ahora estos estudios deberán ser aprobados en menos de 100 días. No hay que ser muy perspicaz para darse cuenta de que una decisión de este tipo aportará a relajar aun más el filtro ambiental que representan los EIA, en la medida en que la institucionalidad ambiental que está en los ministerios no está preparada para realizar evaluaciones ambientales rigurosas en esos plazos y el nuevo Sistema Nacional de Certificación Ambiental (SENACE) recién comenzará a operar desde abril del próximo año”*.

Las nuevas normas también permiten explotaciones mineras sin necesidad de una certificación real de la inexistencia de sitios arqueológicos, lo cual vulnera las obligaciones internacionales contraídas por el Perú (por ejemplo, con la UNESCO y en protocolos internacionales firmados por el país). Además, anuncian que se conformará un grupo exclusivo de funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el “todopoderoso” ministerio de Luis Miguel Castilla, que estará dedicado a eliminar cualquier regulación que frene las inversiones.

Estas medidas se suman a la resistencia del gobierno, mostrada desde hace meses, a aplicar la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios (aprobada por unanimidad por el actual Congreso) y a publicar la base de datos de pueblos indígenas que debe establecer quiénes tienen este derecho. Esto se hace violando completamente la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Es claro, con todas estas normas, que el desequilibrio existente debido a la preferencia del gobierno por las inversiones mineras en desmedro del medio ambiente, el buen vivir y la democracia, se ha agravado.

¿Economía en crisis?

Se dice que estas medidas son necesarias para mantener el crecimiento económico. Es verdad que hay algunos indicadores que no dejan de preocupar, como la caída en 12% de las exportaciones totales entre enero y abril de 2013 y de las exportaciones mineras en 16%; también las variaciones en el precio del dólar, que subió un poco luego de muchos meses en los que estuvo bajando.

Pero se debe anotar que la caída de las exportaciones se debe básicamente a los menores precios de las mismas, ya que la cantidad producida es prácticamente la misma. Por otra parte, que el precio del cobre haya bajado de 3.60 dólares la libra en 2012 a 3.20 dólares no hace que la rentabilidad de las empresas mineras deje de ser sumamente alta y que sigan teniendo sobreganancias, sobre todo si recordamos que hace diez años tal precio apenas llegaba a 0.70 dólares la libra. Algo parecido sucede con el oro: su precio ha bajado un poco pero sigue siendo cinco veces más que cuando abrió la mina Yanacocha.

No es entonces casual que la inversión en minería en el primer trimestre de 2013 haya crecido 23%, según ha informado el ministro de Energía y Minas. Además, los principales proyectos nuevos en curso –como Las Bambas, Toromocho y la ampliación de Cerro Verde– están avanzando normalmente. Las actividades extractivas, pues, gozan aún de muy buena salud. Un estudio reseñado el 17 de junio de 2013 en *Día-1*, el suplemento de economía de *El Comercio*, indicaba que la inversión minera en este gobierno sería de 19 mil millones de dólares, incluso en el “escenario más catastrófico” en el que “aparte de no haber exploración varios proyectos de explotación en desarrollo se paralizan”, entre ellos Conga. Esta es una suma muy grande, dado que durante el gobierno del “perro del hortelano” de Alan García, la inversión minera fue de 10 mil millones de dólares.

El problema mayor es que continúa la “enfermedad holandesa”² y la tendencia desequilibrada de crecimiento. Entonces, en el mediano plazo lo preocupante no es la minería de oro y cobre, sino la caída de las actividades alternativas, como las exportaciones no tradicionales que disminuyeron en 8% en el primer trimestre de 2013. Así, nuestras exportaciones textiles e industriales, peque-

² Es el impacto negativo que en economías frágiles puede tener una súbita abundancia de divisas generadas por la exportación de minerales, gas o petróleo, ya que esto lleva a satisfacer el consumo interno mediante importaciones, descuidando la producción interna, y a sobrevaluar la moneda local afectando la competitividad de los sectores transables.

ñas pero crecientes, han sufrido el golpe de la pérdida de competitividad producto de la caída del dólar en los años anteriores.

Esto se aprecia en que la economía peruana creció 6.3% en 2012 y la manufactura apenas 1.3%. Esta tendencia se ha mantenido en 2013, con un crecimiento de 5.2% del PBI total frente a apenas 1% de la manufactura, entre enero y abril. Mientras tanto, las importaciones han alcanzado 41 mil millones de dólares anuales, de manera que no producimos más productos industriales pero sí importamos muchos más. El crecimiento del PBI se sostiene en forma importante en la construcción, pero la historia reciente de Estados Unidos, España y China muestra claramente que ese no es un crecimiento sostenible.

La política del actual gobierno

Tras las elecciones de 2011, la agenda de cambios del gobierno en relación a la minería resultó sorprendentemente reducida. Su principal medida fue la muy tímida aplicación de un nuevo impuesto a la minería un –reciente estudio del Grupo Propuesta Ciudadana indica que la recaudación neta adicional para el Estado con este impuesto será de 1,500 millones de soles y no de los 3,000 millones anunciados por el gobierno–, cuyo producto sustenta un muy lento e insuficiente cumplimiento de promesas electorales sociales, como Pensión 65 y Beca 18.

Esto y las medidas antes reseñadas muestran a un gobierno que, alejándose del plan de gobierno presentado antes de las elecciones, profundiza el modelo de acumulación centrado en actividades extractivas. Al mismo tiempo, se perfila como un gobierno con claros tintes autoritarios y recentralistas, poco dispuesto al diálogo y que no promueve la participación ciudadana. Las primeras expresiones al respecto se vieron en relación al conflicto de Conga y luego se han mostrado también frente a temas tan diversos como la Ley del Servicio Civil o la reforma de la salud.

Ambos temas, el modelo económico extractivista y la escasa apertura al diálogo social para profundizar la democracia, ¿están vinculadas? Algunos dirían que sí, y sin duda es un tema importante para el debate.

Principales opiniones alrededor del primer tema

Un primer bloque de opiniones se refirió a la crítica general al modelo y a la política económica.

“Lo inconveniente de una matriz productiva centrada en la extracción sin valor agregado ni transformado [...]”.

(Mario La Riva, Cusco)

“Para que sea posible el desarrollo nacional, regional y local es necesario primero saber qué modelo de desarrollo es conveniente y considerar que las industrias extractivas (minería, petróleo) llegado un momento se acaban. Si buscamos un desarrollo sustentable que trascienda el crecimiento y el bienestar presente, [entonces que] se incluya a las nuevas generaciones. Los gobiernos a nivel nacional, regional o local deberían considerar el escenario cuando los minerales y el petróleo se acaben, para continuar con actividades económicas alternativas (agricultura, industria, turismo, etc.) y eso debería aparecer señalado en los planes de desarrollo concertado en un plazo mayor al tiempo de existencia de una mina”.

(Dante Villafuerte, Lima)

Como se señaló en el foro, estas reflexiones pueden llevarse más allá, por ejemplo hasta cuestionar la noción de “desarrollo”, si en este término está imbuida la idea de un crecimiento económico material permanente, lo que implicaría a nivel planetario siempre una mayor extracción de minerales. Por eso se prefiere la idea de “buen vivir”.

Sin embargo, la discusión sobre decrecimiento económico, todavía es poco relevante en países con alta pobreza y muchas necesidades materiales insatisfechas, como el Perú, donde, por ejemplo, se necesitan más y mejores viviendas. Lo que se discute entre nosotros es el tipo de crecimiento: más ma-

terial o más inmaterial, más masivo por necesidades o más elitista y suntuario. Esto es fundamental. También lo son determinadas orientaciones, como la del desarrollo humano, donde la educación y la salud tienen una importancia clave, ya que se trata de servicios en los cuales es menor el uso de materiales y lo fundamental es la relación humana.

Un segundo bloque de opiniones se refirió a las condiciones de supuesta crisis por la caída de precios, condiciones que sustentan el reciente giro y el paquete de políticas del gobierno, rechazando que las empresas tengan pérdidas.

“Si hacemos una evaluación de los precios del cobre, por decir, hasta aproximadamente el año 2005, estos estaban por debajo de los 200 dólares por libra, en el mejor de los años del boom minero llegó hasta 400 dólares [...]. Los empresarios siempre han querido tener beneficios extraordinarios y cuando bajan, especulan y dicen que están perdiendo [...]. Si bien es cierto que la caída actual de los precios afecta al impuesto a la renta, por ende al aporte del canon y la regalía minera y esto para obras en las zonas de influencia, pero los empresarios siguen ganando”.

(Andrés Avelino, Pasco)

Un tercer grupo de opiniones criticó aspectos específicos de las medidas del gobierno, aportando más elementos de juicio sobre ellas.

“La revisión de los EIA en cien días es una locura. Son miles de páginas que se elaboran para dichos estudios. Cien días son insuficientes, el Estado no está en la capacidad de hacer esta revisión”.

(Martha Castillo, Lambayeque)

Repuesta del moderador a Martha Castillo:

“¿Es razonable aplicar esta idea del silencio administrativo positivo, es decir, que si el Estado no me da permiso en el plazo determinado puedo hacer lo que me da la gana cuando se trata de impactos ambientales? Recuérdese que: 1) los minerales seguirán estando allí bajo la tierra, no se van; 2) la contaminación puede ser muy difícil y costosa de remediar y sus efectos sobre la salud y la vida, irremediables. Otra idea: los EIA no deben hacerlos las empresas sino entidades independientes”.

(Pedro Francke, Lima)

También se resaltaron otras medidas, no analizadas en el texto inicial que abrió la discusión.

“Se están cerrando las funciones de los gobiernos subnacionales en materia de minería e hidrocarburos. Es el caso también de la R.M. N° 135 sobre zonificación ecológica y económica (ZEE) y ordenamiento territorial, que amplía más pasos para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial (POT). Entonces, si las funciones de los gobiernos locales y regionales eran ordenar sus territorios, cumplir con la emisión de licencias para su funcionamiento, dar opinión administrativa, realizar consultas, etc. ya no pueden hacerlo, por lo tanto se afecta a las autonomías gubernamentales”.

(Jesús Candia, Cusco)

Finalmente, algunos recalcaron la débil capacidad administrativa del Estado para hacer cumplir las normas.

“El impacto ambiental de las operaciones mineras está regulado y viene siendo evaluado por entidades como la OEFA y OSINERGMIN. Sin embargo, muchas de las multas no han sido ejecutadas. Esto podría ser una evidencia del débil rol que cumple el Estado en materia ambiental”.

(Martha Castillo, Lambayeque)

“Es de reconocer que, tal como funcionan los procedimientos burocráticos en las diferentes dependencias públicas para atender los diversos expedientes, la constante es que se demoran excesivamente, no son sometidos a la rigurosidad del caso y se prestan a acuerdos no santos. La idea de cumplir plazos no es mala, pero debe estar acompañada de un fortalecimiento de las capacidades profesionales y de gestión para que se complete la idea de eficiencia y meritocracia. Si no existe esto, entonces se trata de normas que chocan con otras leyes con las que deben guardar coherencia. Actualmente todas las dependencias públicas involucradas están paralizadas, pues deben proceder sin cobrar, ya que deben cambiar su ROF y TUPA para atender estas nuevas exigencias”.

(Andrés Alencastre, Lima)

Finalmente, hubo una excelente contribución sobre las vinculaciones entre economía y política de Jorge Meza.

“La decisión de acelerar los ‘procesos’ en la gestión extractivista de parte del gobierno representa, como lo señala el sentido común, la determinación por afirmar una política continuista, con características similares a las que se ejecutaron no solamente en los últimos veinte años, sino más atrás. Es la historia del ingreso de Cerro de Pasco Copper Corporation en 1900 y también la de los códigos mineros que se dieron cada veinticinco años para ‘ajustar’ medidas siempre a favor del capital. Las medidas de estabilidad tributaria y otras que se conocen en la historia minera, siempre han sido y son una constante. Los códigos aprobados en tiempos de Odría y, luego de una pausa estatista en el período de Velasco, los dispositivos de Belaunde, Fujimori, García y ahora con Humala, mantienen el programa establecido, con el agravante de su profundización en un período autodenominado de ‘transformación’.

En gran parte de estos tiempos hubo temporadas de grandes sobreganancias, razón por la cual los gobernantes de turno elegidos y los dictadores realizaban obras públicas a manos llenas. Muchos aún recuerdan el slogan: ‘Hechos y no palabras’. Eran tiempos donde muy pocos sabían cuánto ganaba una empresa minera al año y cuánto capital enviaba a sus países de origen. Y, para que todos estén contentos, los parlamentarios de esas épocas tenían iniciativa de gasto y proponían obras. El tema ambiental no estaba en la agenda. Hoy que contamos con algunas normas que permiten y promueven la participación ciudadana, el acceso a la información, así como con un mayor conocimiento sobre derechos y temas de protección ambiental, la situación persiste. ¿Qué pasó?

Esta breve reflexión del panorama histórico no tendría sentido si no ensayamos algunas respuestas que seguramente tienen que ver con la organización social del país, sus actores políticos y su institucionalidad en estos últimos cien años, para encontrar algunas respuestas que nos ayuden a encontrar nuevos rumbos desde nuestra participación ciudadana. Más allá de los precios o cuadros de exportación, que si bien son importantes y explican su importancia en el proceso económico, existe la necesidad de interrogarnos: ¿Por qué la minería está en piloto automático por más de cien años (con excepción del oncenio)?, ¿qué hacer para avanzar con algunos cambios y reformas en este ámbito? Seguro que habrá muchas opiniones”.

(Jorge Meza, Pasco)

Respuesta del moderador a Jorge Meza:

“¡Gran contribución! El extractivismo minero es una fuerza concentradora del ingreso y reproductora de una nueva oligarquía. Se basa en una alianza estrecha con el poder político, al que penetra y captura. Pero eso solo es posible por las debilidades de la democracia peruana, por la inexistencia de partidos sólidos, por la prensa que se ha convertido más en un negocio que en canal de información [...]. Al centro del debate sobre el extractivismo están los sistemas políticos, como a nivel internacional han insistido Daron Acemoglu y James Robinson [...].”

(Pedro Francke, Lima)

Un intento de resumen de este tema muestra que, por un lado, hay una discusión sobre la coyuntura en relación a cuánto impacta la caída de precios de los minerales y una clara crítica del foro a las recientes medidas que facilitan permisos ambientales en relación a los procesos de consulta y al patrimonio arqueológico.

Por otro lado, la discusión ha girado sobre el sistema político, incluyendo sus basamentos éticos y sus conexiones con los medios masivos de comunicación. Esta discusión abre el abanico de temas en discusión, porque exige revisar el sistema político en su conjunto, lo cual se avizora como un debate indispensable.

II. Alternativas para una nueva minería

“Postulan un desarrollo sin aprovechar nuestros recursos mineros”, dice el periodista Jaime de Althaus, tildando de antimineros a quienes queremos una política minera nueva, distinta. Una vez más, a quienes buscamos caminos de desarrollo alternativos, se nos responde con el “TINA” (*There is no alternative*) de la ideología neoliberal, es decir: “No hay alternativa”.

Nunca hemos negado una minería que respete el medio ambiente, los pueblos y los derechos humanos y que contribuya al desarrollo. Y hay que reconocer que la minería genera riqueza y aporta tributos. También, en algunos casos, aporta fondos al desarrollo local. Pero eso no es suficiente y tampoco justifica que se permita contaminar el agua, ensuciar el aire o minar la democracia. ¿Acaso, en aras del crecimiento y el libre mercado, debe permitirse la destrucción de los bosques amazónicos, la contaminación de los ríos y el calentamiento global incontrolado? Se necesita poner límites y controles.

Hay que reconocer, además, que si existe un sector en crisis, este es la industria, no la minería. Si uno se pregunta por qué la industria va para abajo, una de las causas fundamentales es el retroceso del dólar frente al sol, aspecto que resta competitividad a la industria nacional. Un dólar barato hace que los productos industriales importados saquen del mercado interno a los productos peruanos. A su vez, los exportadores no tradicionales reciben menos soles por cada dólar que venden afuera, por lo que algunos pierden competitividad. Lo que pasa es que la llegada masiva de dólares debido a las exportaciones mineras y a las nuevas inversiones en ese sector aumenta la oferta interna de dólares y hace caer su valor.

18

Digámoslo claramente: no existe país ni región que se haya desarrollado sin un Estado fuerte, que garantice derechos sociales, establezca un orden justo y democrático y promueva una economía diversificada. Las empresas juegan un rol fundamental en la creación de riqueza, desde luego, pero no pueden reemplazar al Estado.

La propuesta de cambios profundos, de otra orientación para el país y el mundo, no niega a la minería, ni al mercado. Pero sí afirma que ninguno de los dos debe reinar sin control y también que es necesaria una nueva visión de bienestar y desarrollo. No es ya posible seguir el camino de la contaminación y la explotación ilimitadas de los recursos naturales. La educación, la salud pública y los derechos sociales tienen que ser prioritarios y nuestro norte debe ser el buen vivir, el desarrollo humano y la sostenibilidad ambiental, decidiendo en democracia.

Medidas necesarias

Para iniciar estos cambios profundos, algunas medidas fundamentales son:

- Realización de EIAs independientemente de las empresas mineras y revisados por un Ministerio del Ambiente (MINAM) fortalecido, con participación de los gobiernos regionales y locales.
- Elaboración de ZEE y ordenamiento territorial que permitan definir, con participación del MINAM, los gobiernos regionales y locales y la población, en dónde se puede hacer minería y en dónde no, en el marco de un proyecto de desarrollo sostenible.
- Fortalecimiento sustantivo de la Oficina de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) del MINAM y cobro efectivo de las multas impuestas que las empresas se niegan a pagar.
- Aplicación de la Ley de Consulta Previa y su reglamento a las concesiones y proyectos mineros aprobados ilegalmente sin ella; y reforma de estas normas para que expresen verdaderamente el espíritu y la letra del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y recojan los aportes de las organizaciones indígenas presentados en el proceso de consulta recientemente culminado.
- Introducción de cambios tributarios respecto a las sobreganancias mineras que aseguren una mejor distribución de la riqueza minera, asegurando que las poblaciones afectadas y todos los peruanos seamos beneficiados.

Cambios de fondo

Sin embargo, para lograr tales cambios profundos es necesario realizar dos importantes modificaciones de política:

- Asegurar que la explotación de minerales responda a una planificación nacional, estableciendo límites, de manera que no acumule impactos ambientales, ni sociales; y tampoco un caso grave de “enfermedad holandesa” que afecte la competitividad industrial. Esto demanda revisar de raíz el actual sistema de concesiones mineras.
- Promover la democracia y los derechos humanos y defenderlos de las incursiones en su contra por parte de las grandes empresas mineras en alianza con autoridades estatales. Se debe asegurar la transparencia de todas las acciones políticas de estas empresas; terminar con los convenios entre empre-

sas y la Policía Nacional, los cuales les dan acceso privilegiado a las fuerzas del orden; y sancionar con el retiro de permisos a las empresas que violenten la democracia con escuchas ilegales, reglajes a opositores o corrupción.

Es pues necesario que con urgencia se ponga en marcha un verdadero cambio para asegurar un desarrollo sostenible, con justicia social, paz y democracia y con una minería que no contamine, no viole los derechos humanos y no hiperconcentre la riqueza.

Principales opiniones alrededor del segundo tema

Un primer bloque de opiniones precisó propuestas de medidas adicionales.

- “1. Formalizar un comité de vigilancia para las empresas por la población y con actores que conozcan el tema [...].*
- 2. Las empresas deberían financiar proyectos de desarrollo social, productivo y ambiental, pero con ejecutores que sean instituciones serias.*
- 3. Incrementar los impuestos y tributos a las empresas mineras, porque lo que dejan actualmente es irrisorio si lo comparamos con las ganancias que a ellas les genera la minería.*
- 4. No dar concesiones en cabeceras de cuencas hidrográficas, ni en zonas productoras de agua. No destruir los bosques que constituyen las esponjas que retienen el agua y luego la liberan lentamente para el servicio de las poblaciones. ‘El agua es la vida’ y por ningún motivo podemos destruir las fuentes de este recurso.*
- 5. Exigir el cumplimiento de los estándares de calidad.*
- 6. Antes de darse la concesión minera, debería hacerse la consulta.*
- 7. Realizar los estudios de impacto socioambiental con plena participación, entre otros, de las comunidades indígenas y de las organizaciones sociales”.*

(Félix Delgado, Cajamarca)

Un segundo bloque de discusión se refirió a algunas medidas específicas.

“Considero que deberían aclararse los mecanismos por los cuales los EIAs deban tener independencia frente a las empresas mineras. Si no es a pedido y con financiamiento de la empresa, ¿quién pagaría los EIAs? Creo que estaremos de acuerdo en que no tendría que ser asumido por alguna entidad estatal nueva o alguna ya existente a quien podría dársele esta atribución. En principio, creo que es lógico el hecho de que si una empresa quiere hacer un negocio y para ello tiene que cumplir con las exigencias normativas, entonces eso debe costarle su dinero.

Los EIAs deben costarle a la empresa, por el proyecto que desea realizar (de donde obtendrá beneficios económicos) y no costarnos a nosotros los ciudadanos, a través de nuestros impuestos. Y mucho menos para beneficio de privados”.

(Miguel Valderrama, Lima)

Comentario del moderador a Miguel Valderrama:

“Comparto el criterio planteado respecto de quién debe asumir el costo económico de los EIAs: las empresas mineras. Creo que hay dos mecanismos posibles para que, respetando este criterio, los EIAs sean contratados de manera independiente. El primero es que el Estado (quizás la OEFA) haga las licitaciones para la realización de los estudios, pero que las empresas los paguen. La segunda es que las empresas mineras paguen una tarifa al Estado (nuevamente quizás a la OEFA) y este contrate los EIAs [...].

(Pedro Francke, Lima)

Otros se refirieron a los mecanismos de transición y a medidas de emergencia.

- “1. Declarar al país en pausa ecológica o pausa minera al menos por diez años con el fin de revisar toda la legislación minera y hacer los ajustes necesarios.*
- 2. Revisar todos los contratos de concesión minera dados desde al menos cincuenta años atrás, con el fin de conocer bajo qué condiciones fueron otorgados.*
- 3. Revisar si efectivamente las empresas mineras están o no cumpliendo con sus obligaciones contractuales, con el fin de corregirlas o sancionarlas en concordancia con las normas”.*

(Félix Delgado, Cajamarca)

También hubo propuestas referidas a la secuencia de decisiones, es decir a la lógica general de regulación de la minería.

“Avanzo una propuesta orientada hacia una nueva institucionalidad para la gestión territorial del desarrollo que permitiría ejecutar y organizar mejor las propuestas de este segundo tema.

Secuencia de decisiones de política:

- 1. Organizar el territorio de los gobiernos regionales por cuencas.*
- 2. Promover la asociatividad municipal e intercomunal por cuencas (mancomunidades).*
- 3. Promover la conformación de organismos de gestión de las cuencas tributarias en un nuevo modelo de gestión multiactor (público, privado, organizaciones de base).*
- 4. Promover la elaboración de planes de desarrollo de las cuencas tributarias (PDCT) y sus instrumentos de gestión; también del plan de gestión del agua.*
- 5. Articular los planes de gestión regional y provincial y de cuencas tributarias, como una decisión vinculante, en coherencia con los planes de desarrollo.*
- 6. Instalar sistemas de información hidrometeorológica y de monitoreo participativo en cada una de las cuencas tributarias, para la toma de decisiones.*
- 7. Instaurar el presupuesto territorial y el POT desde las cuencas tributarias, con convergencia de todos los sectores del Estado, el empresariado y las comunidades y organizaciones de base.*
- 8. Garantizar la representación territorial y de actores de las subcuencas en los actuales y futuros consejos de gestión de recursos humanos de cuencas regionales e interregionales.*
- 9. Formular el plan de gestión de recursos hídricos de la cuenca mayor sobre la base de los planes de desarrollo y de los planes de gestión del agua de las cuencas tributarias”.*

(Andrés Alencastre, Lima)

Finalmente, hubo propuestas de cambios más globales dentro de las cuales se plantea ubicar a la minería.

“1. Elaborar una ley de ordenamiento territorial y presentarla al Congreso de la República, la cual tenga carácter vinculante. Si hubiera varias, tratar de concertarlas en una. Para ello debe debatirse previamente con la sociedad, empezando en las juntas de coordinación macrorregional.

2. Elaborar una ley de reforma y descentralización fiscal.

3. Redefinir las competencias de los gobiernos subnacionales considerando tanto las políticas nacionales sectoriales, en particular, las inversiones y concesiones en exploración o ejecución de proyectos en el sector primario extractivo, como los POT y la ZEE, y su carácter vinculante; como también la gestión ambiental.

4. Establecer en la estructura del Estado el espacio de concertación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales para la definición de políticas e inversiones nacionales en los espacios socioeconómicos locales regionales y macrorregionales.

5. Extender la consulta previa como derecho ciudadano para evitar y resolver conflictos sociales por causa de salud pública y conflictos minero-ambientales.

(Jesús Burgos, Arequipa)

III. La nueva minería y el rol de los gobiernos subnacionales

Los problemas de la minería vienen afectando seriamente las posibilidades de profundización de la descentralización. Por un lado, los ingresos del canon han elevado significativamente los presupuestos de muchos gobiernos regionales y locales –aunque con mucha desigualdad entre unos y otros y tam-

bién con mucha variabilidad en el tiempo—, por lo que la imprevisibilidad en los montos dificulta la planificación del desarrollo. Estos altos montos en algunas localidades han generado corrupción y elevados conflictos políticos locales.

Por otro lado, se otorgan concesiones y los grandes proyectos mineros se aprueban e inician sin un mínimo de información y participación de los gobiernos regionales y locales, sin concertarlos con sus planes de desarrollo y, como hemos planteado antes, sin procesos previos de consulta y participación ciudadana efectiva y tampoco de ZEE o de ordenamiento territorial. De esa manera, proyectos que tienen un enorme impacto económico, social y ambiental se imponen y, en la práctica, reconfiguran los rumbos por los que marchan las economías y las sociedades regionales y locales.

Finalmente, los gobiernos regionales han recibido competencias en materia de pequeña minería y minería artesanal, pero sin que se promueva en ellos las capacidades necesarias, el desarrollo normativo, los presupuestos y las estrategias para cumplir esta función adecuadamente.

En este gobierno, además, los gobiernos regionales (como el de Cajamarca) y locales (como el de Espinar) que han apoyado resistencias sociales frente a la gran minería han recibido de parte del gobierno nacional serias agresiones que recortan su autonomía y las transferencias de fondos, acusando incluso penalmente a su presidente y alcalde, respectivamente. Así, otra vez en el tema político los problemas de la minería trascienden al ámbito estrictamente minero y se da una respuesta autoritaria, la cual, como todo autoritarismo, incluye una apuesta centralista.

Medidas propuestas

Frente a esta situación, se han planteado medidas para fortalecer la descentralización en relación al ámbito de la minería, entre las cuales se encuentran las siguientes:

- Transferir competencias y fortalecer capacidades de los gobiernos regionales y locales para que participen, de manera compartida con el MINAM, en la evaluación y aprobación de los EIAs, en la evaluación ambiental estratégica (EAE), en la gestión de la Autoridad Nacional del Agua (ANA), de las autoridades locales del agua (ALA) y de la OEFA.

- Establecer las competencias normativas y ejecutivas de los gobiernos regionales y locales en los procesos de ZEE y OT, en los que deben tener participación fundamental de acuerdo a los planes concertados de desarrollo.
- Definir competencias que permitan la participación de los gobiernos regionales y locales en la implementación de las consultas sobre proyectos mineros que impactan en sus territorios, revisando para ese fin la Ley de Consulta Previa y su reglamento.
- Facilitar el desarrollo productivo de las regiones en agricultura, turismo, industria y otras actividades económicas, reformulando el SNIP para permitir que los gobiernos regionales y las municipalidades inviertan para aumentar su productividad.
- Establecer competencias compartidas entre el gobierno central y los gobiernos regionales y locales para que el otorgamiento de concesiones se realice considerando los planes concertados de desarrollo regional y local y respetando los límites y orientaciones que estos señalen.

La política: la descentralización y el rol de los gobiernos regionales

Frente al asunto que aquí nos ocupa, un tema político mayor es el futuro de la descentralización y el rol político de los gobiernos regionales y locales. Respecto de lo primero, una definición clave a realizar es si se propugna la profundización o un retroceso parcial en relación a la descentralización. El gobierno actual claramente ha optado por lo segundo desde iniciativas como las señaladas en relación a la minería y los gobiernos regionales y locales críticos, pero también en otros ámbitos, como los programas sociales, que son manejados de manera centralista. Ambas medidas están conectadas, ya que los programas (como Juntos, Cuna Más y Pensión 65) y las inversiones sociales (agua potable, vivienda) han venido siendo usados por el gobierno para promover su popularidad. Ello se hace a contracorriente del espíritu de la descentralización, que debe fortalecer la democracia y la participación, asuntos centrales para el país. Sin embargo, es la política frente a la minería lo que se ha convertido en un tema clave al respecto.

¿Cuáles son los actores que pueden promover una postura descentralista, en particular frente a la minería? La ANGR, la AMPE y la REMURPE, que son las organizaciones de los gobiernos regionales y locales. Sin embargo, estas asociaciones no desean un enfrentamiento importante con el gobierno y tener inte-

reses y puntos de vista políticos muy diferentes. En el futuro cercano, se verá si logran ser más activas y eficaces en promover la descentralización o si surgen nuevos actores, ya sea desde el sistema político, ya sea desde la sociedad civil.

Principales opiniones alrededor del tercer tema

Un primer bloque de opiniones se refirió en forma crítica a la política del gobierno central.

“Se tiene que establecer el criterio territorial, no es posible que el tema se trate de manera transversal y no de manera horizontal. El gobierno debe mostrarse con mucha voluntad con el pueblo: escuchar, conversar y juntos determinar. La consulta previa y el ordenamiento territorial se tienen que implementar en cada espacio territorial.

En las comunidades y distritos y provincias las empresas mineras son las que imponen las agendas; es decir, el Estado no funciona. Entonces, todo ello nos hace ver que el gobierno viene gobernando en automático, no hay claridad tampoco en los gobiernos subnacionales en el tema minero”.

(Jesús Candía, Cusco)

Una opinión interesante resaltó el rol que debería tener la Defensoría del Pueblo.

“Me parece importante que la Defensoría del Pueblo en todos los ámbitos tenga un rol más activo que el que tiene hoy. Debe promover junto a las autoridades electas, en especial los congresistas, que se debata y apruebe la ley de ordenamiento territorial y luego un plan nacional de ordenamiento territorial. De igual modo, que se formulen y aprueben los planes de ZEE en los municipios, precisamente para evitar que se produzcan los conflictos sociales”.

(Jesús Burgos, Arequipa)

Finalmente, hubo referencias a la acción de gobiernos regionales y municipales, reclamando un rumbo político más definido.

“Los gobiernos subnacionales deben establecer estrategias internas, claras y precisas en referencia a la minería”.

(Diego Arenas, Arequipa)

La problemática de la minería ilegal, informal y artesanal en el Perú y las posibles alternativas

Moderado por Julia Cuadros Falla

Del 18 de noviembre al 3 de diciembre de 2013 se llevó a cabo el **Foro “La problemática de la minería ilegal, informal y artesanal en el Perú y las posibles alternativas”**, organizado por la Red Participa Perú, iniciativa del Grupo Propuesta Ciudadana.

A menudo solemos confundir la minería informal con la ilegal, también la minería a pequeña escala con la artesanal. Esta confusión se debe a la indefinición que se ha producido sobre estos temas desde las propias políticas públicas, a la conflictividad social existente a su alrededor y, además, a las dificultades para delimitar las características de su problemática. Todo ello impide comprender las causas de un fenómeno complejo en torno al cual se vienen produciendo tanto formas de vulneración de derechos como graves daños ambientales, en un contexto en el que diversos factores estructurales e institucionales propician el crecimiento y desarrollo de formas de economía ilegal.

Así, el abordaje unilateral y particularmente represivo que se hace desde el Estado de la minería ilegal, informal y artesanal no permite observar la complejidad que comporta. Los altos precios de los minerales y la falta de oportunidades de trabajo y de ingresos, unidos a los importantes niveles de pobreza y desigualdad, han hecho de estos tipos de minería una actividad de supervivencia con alto riesgo para la salud de quienes la practican, además de producir otros tipos de problemas sociales y ambientales debido a las condiciones en que se realiza. A ello se agrega la gran debilidad institucional que hay en el Estado y la persistencia de una situación que puede ser funcional a quienes prefieren que en el Perú no haya una regulación firme y que no se planifique el desarrollo de manera que este sea verdaderamente sostenible.

Comprendiendo la complejidad de este tema, lo que se busca en este foro –en su versión número XXII– es propiciar la discusión en torno a esta problemática de una manera introductoria con líderes sociales, técnicos y políticos de las regiones que conforman la Red Participa Perú. El centro de debate es la clarificación conceptual, así como el abordaje de los aspectos

más importantes de la minería ilegal, informal y artesanal, poniendo énfasis en el rol y situación de los gobiernos descentralizados respecto a este tema. También se esbozan algunas alternativas de solución.

El foro desarrolló dos aspectos del tema, que se resumen a continuación:

- **Contexto actual y definición de la minería ilegal, informal, artesanal y pequeña**, buscando tener una mirada rápida de la problemática que se genera en torno a esta actividad y presentado algunos datos relevantes y casos de determinadas regiones, así como una definición más precisa del fenómeno.
- **Causas e impactos de la minería informal, ilegal y artesanal, rol de los gobiernos regionales y alternativas de solución**, profundizando sobre los aspectos estructurales e institucionales relacionados a estos tipos de minería, lo mismo que sobre sus consecuencias o impactos. Además, se discute la situación de los gobiernos regionales frente a la minería ilegal y se proponen posibles alternativas.

El desarrollo del foro contó con 42 participantes, quienes realizaron un total de 57 comentarios. Además, su portal contó con más de 2,150 visitas a los artículos y opiniones existentes.

I. La pequeña minería, la minería artesanal, la minería informal y la minería ilegal: contexto actual y definiciones

La problemática de la pequeña minería (PPM), la pequeña minería artesanal (PMA), la minería informal y la minería ilegal, al parecer no presenta actualmente visos de solución¹. Si bien es un tema que se viene abordando desde el Estado, siendo una problemática compleja ello se pretende realizar con soluciones unilaterales, de corto plazo y sin contar con una visión integral del problema e incluyendo todas las dimensiones necesarias: ambientales, económicos, políticos, sociales y culturales.

Dichos tipos de minería han crecido en forma explosiva y muchos aspectos se encuentran en la base de ello. Por un lado, se puede identificar su crecimiento asociado a crisis económicas, sociales o políticas. En el siglo pasado, podemos contar tres de los denominados *boom* de la PPM y PMA: a) cuando la crisis del caucho, hacia 1925, que resultó en la "fiebre de oro" en Madre de Dios, promovida desde el gobierno nacional; b) en los años 1980, durante la crisis económica, que promovió la informalidad de la economía; c) en esa misma década y en la siguiente, mediante la migración de sectores importantes provenientes de comunidades campesinas, nativas y zonas rurales en general, que se desplazaron debido a la guerra interna. En todos esos casos, la PPM y PMA, particularmente de oro, se convirtieron en economías de refugio y en un medio de subsistencia, así como en el mundo urbano proliferaron las pequeñas y microempresas informales.

Por otra parte, en los años 1990, la minería artesanal vivió un nuevo impulso cuando nuestro país ingresó decididamente a aplicar las políticas del Consenso de Washington, que flexibilizaron las normas laborales y llevaron a la privatización de empresas estatales, con lo cual un número importante de trabajadores, tanto mineros como de otras ramas productivas fueron despedidos. Entonces, un sector importante de estos trabajadores vieron en la minería artesanal su medio de sustento. En el presente siglo, el *boom* de la minería artesanal está asociado al alto precio internacional del oro y, en los últimos años, también al del cobre.

¹ Texto escrito en noviembre de 2013.

Es importante señalar que desde que se inició el proceso de descentralización, las competencias y funciones relativas a PPM y PMA han pasado a ser responsabilidad de los gobiernos regionales. Sin embargo, este aspecto de la descentralización no ha estado acompañado de la asignación de presupuestos y recursos humanos, ni del necesario fortalecimiento de capacidades.

Para abordar con seriedad una solución a esta problemática, se requiere el concurso de un conjunto de actores públicos y privados, intervenciones multi-sectoriales, compromiso y voluntad política del gobierno nacional, los gobiernos regionales y los productores mineros que tienen la posibilidad de formalizarse. Se necesita, además, el apoyo, acompañamiento y asistencia técnica de universidades, instituciones tecnológicas y organizaciones de promoción del desarrollo; y, también, tener una visión de país en la cual la finalidad sea el bienestar de las personas, el respeto a sus derechos integrales en armonía con el medio ambiente y la protección de sus recursos naturales.

1.1 Contexto actual

Nuestro país vive momentos de alta conflictividad socioambiental. En promedio, el 50% del total de conflictos sociales actuales surgen por motivos socioambientales y, de estos, el 70% se deben a la presencia de minería². Lamentablemente, la respuesta del Estado a estos conflictos ha sido básicamente "reactiva", es decir, tardía y marcada por una lógica que, por un lado, es represiva y, por otro lado, se resiste a abordar las causas que se encuentran a la base de los conflictos. Por su parte, los actores locales involucrados en tales conflictos han tenido que recurrir a medidas de fuerza para lograr que las autoridades los escuchen y, también ha habido quienes han aprovechado los errores del Estado y las situaciones conflictivas para generar violencia y abonar a favor de sus propios intereses, tanto personales como políticos.

² Según la Defensoría del Pueblo.

El proceso de formalización: más prórrogas, pocos resultados

En agosto de 2013, el gobierno nacional a través del Decreto Supremo (DS) N° 032-2013-EM³ amplió los plazos hasta el 19 de abril de 2014 en cuatro de los cinco requisitos indispensables para la formalización⁴: a) acreditación de la titularidad de la concesión o en su defecto presentación del contrato de cesión; b) acuerdo o contrato de explotación por parte del titular de la concesión minera; c) acreditación de la propiedad o en su defecto autorización del propietario del terreno superficial para uso minero; d) y, presentación de autorización de uso de agua a cargo de la Administración Local del Agua (ALA) o del Ministerio de Agricultura y Riego (Minagri) y presentación del instrumento de gestión ambiental correctivo (IGAC)⁵.

Las cifras

Al 30 de agosto de 2013, según el Ministerio de Energía y Minas (Minem), se encontraban registrados 3,317 pequeños mineros y mineros informales (consignados en el anexo 1 del decreto mencionado) que contaban con título de concesión minera, así como 17,558 PPM y PMA ubicados en concesiones de zonas permitidas que habían manifestado su voluntad de suscribir convenios de explotación (incluidos en el anexo 2 del mismo decreto). Ambos grupos suman un total de 20,875 personas que han iniciado el trámite de formalización y que, si cumplen los requisitos en los nuevos plazos establecidos, podrán formalizarse. A pesar de ser un número importante de mineros siguiendo este proceso, no hay que dejar de prestar atención a la gran diferencia entre estas cifras, registradas en el Registro Nacional de Declaraciones de Compromiso (RNDC; que aparecen en los anexos 1 y 2 del decreto), y la realidad exorbitante de la minería informal e ilegal en el país.

En el país existen muchos más mineros informales, pero la normatividad para la formalización de los PPM y PMA resulta complicada y costosa para muchos

³ La norma señala que solo podrán acogerse a esta ampliación aquellos mineros que se encuentran inscritos en el Registro Nacional de Declaraciones de Compromiso (RNDC) y cuentan con títulos de concesión minera o contratos de explotación y además están listados en el anexo 1 de la norma; también los PPM y PMA que realizan actividades en concesiones mineras permitidas y que han expresado su voluntad de celebrar contratos de explotación, quienes están listados en el anexo 2 del mismo decreto.

⁴ En el caso de los PPM y PMA que están operando en zonas no prohibidas para la actividad minera.

⁵ El plazo para el otro requisito, la presentación de la Declaración de Compromiso, venció el 3 de diciembre de 2012, también luego de una ampliación.

de ellos, incluso si tienen la voluntad de formalizarse. Por ejemplo, les resulta difícil cumplir con la obligación de que el IGAC esté firmado por un profesional y también presentar la titularidad del terreno y/o el contrato de cesión y acuerdo o el contrato de explotación, entre otros.

1.2 Definiciones: pequeña minería, minería artesanal, minería informal y minería ilegal

La minería en el Perú está constituida por cuatro estratos, según su envergadura: a) gran minería; b) mediana minería; c) PPM; y d) PMA; y se encuentra normada bajo dos regímenes: el régimen general, que comprende a la gran y mediana minería⁶, y el régimen de la PPM y PMA⁷.

Son cuatro los parámetros principales que diferencian a esos estratos (cuadro 1):

- a. La capacidad instalada de producción o beneficio.
- b. La extensión de los denuncios, los petitorios y/o las concesiones mineras.
- c. La producción mínima anual expresada en porcentajes determinados de la UIT (unidad impositiva tributaria).
- d. El pago por derecho de vigencia de una concesión minera.

⁶ De acuerdo al TUO LGM (Texto único ordenado de la Ley General de Minería, DS N° 01492EM).

⁷ Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal (N° 27651; 2002).

Cuadro 1. Estratos de la minería en el Perú: principales parámetros

Parámetros		Minería artesanal	Pequeños productores mineros	Mediana minería	Gran minería
		Ley N° 27651 (enero de 2002)	Ley N° 27651 (enero de 2002)	Régimen general TUO LGM	
Capacidad instalada de producción o beneficio.		Hasta 25 TM/día o 200 m ³ /día ⁽¹⁾ .	Hasta 350 TM/día o 3.000 m ³ /día ⁽²⁾ .	Desde 350 hasta 5,000 TM/día.	Más de 5,000 TM/día.
Extensión de denuncias, petitorios y/o concesiones mineras.		Hasta 1,000 ha.	Hasta 2,000 ha.	Más de 2,000 ha.	
Producción mínima anual.	Según el TUO LGM y la Ley N° 27651.	25 dólares al año/ha para cualquier sustancias.	50 dólares al año/ha para cualquier sustancias.	100 dólares al año/ha para sustancias metálicas 50 dólares al año por hectárea para sustancias no metálicas.	
	Según las modificaciones del DL N° 1010 y del DL N° 1054.	5% de UIT ⁽³⁾ al año/ha para cualquier sustancia.	10% de UIT al año/ha para sustancias metálicas; 5% de UIT al año por hectárea para sustancias no metálicas.	1 UIT al año/ha para sustancias metálicas; 10% de UIT al año por hectárea para sustancias no metálicas.	
Derecho de vigencia ⁽⁴⁾ .		0,50 dólares al año/ha.	1,00 dólar al año/ha.	3,00 dólares al año/ha.	

Notas

⁽¹⁾ Para sustancia aurífera aluvial, yacimientos tipo placer.

⁽²⁾ Para productores de gravas auríferas de placer.

⁽³⁾ Una UIT está fijada en 3,800.00 nuevos soles a partir del 1 de enero de 2014 (5% de UIT = 190 nuevos soles; 10% de UIT = 380 nuevos soles).

⁽⁴⁾ Derecho regulado según el TUO LGM, el DL N 913 y la Ley N 27651.

Elaboración: Julia Cuadros, CooperAcción.

1.3 Las diferencias entre la minería ilegal y la minería informal y el camino de la formalización

En relación a la normatividad que rige a la minería, es importante recordar que en diciembre de 2011, el Congreso de la República mediante la Ley N° 29815 delegó facultades al Poder Ejecutivo para legislar en materia de minería ilegal. Con ello, hasta abril de 2012 se aprobaron una serie de decretos legislativos (DL) cuya finalidad fue ordenar la actividad minera artesanal a nivel nacional. A partir de esta nueva normativa podemos contar con la definición legal de dos categorías de minería: minería ilegal y minería informal (cuadro 2).

Cuadro 2. Diferencias entre minería ilegal y minería informal, según el nuevo marco legal

Norma	Minería ilegal	Minería informal
DL N° 1100 Interdicción y prohibición.	Operación solo con petitorios. Con concesión, sin certificación (EIA-SD, DIA o IGAC). Sin tener todas las autorizaciones.	No se define.
DL N° 1102 Establece el delito de minería ilegal.	No cuenta con autorización administrativa del gobierno regional. Causa o puede causar perjuicio o daño ambiental o a la salud.	No se define.
DS N° 006-2012-EM Medidas complementarias para la formalización.	Operación en zonas no autorizadas. Incumplimiento de exigencias administrativas, técnicas, sociales y ambientales.	Operación en zonas sí autorizadas. Trámite de formalización iniciado.
DL N° 1105⁽¹⁾ Disposiciones para el proceso de formalización.	Operación en zonas prohibidas determina la ilegalidad. El equipo o maquinaria usados no corresponden. Incumplimiento de exigencias.	Operación en zonas no prohibidas. Equipo o maquinaria usada no corresponde. Incumplimiento de exigencias. Proceso de formalización iniciado.
DL N° 1107 Control y fiscalización.	Operación en zonas prohibidas. Uso de equipo y maquinaria no permitidos. Incumplimiento de exigencias.	No se define.

Nota:

⁽¹⁾ Este DL sustituye al artículo 3° del DL N° 1100.

Fuente: César Ipenza, Manual para entender la pequeña minería y la minería artesanal y los decretos legislativos vinculados a la minería ilegal (SPDA 2012).

El DL N° 1105, en su artículo 2 define a la **minería ilegal** como aquella actividad ejercida por persona natural o jurídica o grupos de personas organizadas que utiliza equipo y/o maquinaria que no corresponde a las características de PPM o PMA; o que no cumple con las exigencias de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental; o que realiza la actividad en zonas donde no está permitida. Esta última parte de la norma no podrá aplicarse mientras no exista un ordenamiento territorial a nivel nacional que con –criterios técnicos, sociales y ambientales– determine en qué zonas del país se puede realizar minería y en qué zonas no⁸.

De igual manera, ese DL define a la **minería informal** como aquella ejercida utilizando equipos y maquinarias que no corresponden a las características de PPM o PMA; o que no cumple con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental; o que se realiza en zonas no prohibidas para la actividad minera. También incluye los casos en los que se ha iniciado el proceso de formalización.

La tarea de formalizar a quienes realizan minería informal se encuentra en manos de los gobiernos regionales, los mismos que carecen no solo de los recursos y capacidades necesarias para enfrentar este reto, sino que tampoco cuentan con instrumentos de gestión del territorio que les permitan definir con claridad las zonas donde estaría permitida la actividad minera, en la medida en que recientemente han iniciado sus procesos de zonificación ecológica y económica (ZEE) y de ordenamiento territorial.

En este tema, para fomentar el debate, se plantearon dos preguntas motivadoras:

- a. ¿Cuáles considera usted que tendrían que ser las medidas urgentes a tomarse para abordar seriamente la problemática de la minería ilegal?
- b. ¿Qué recomendaciones podemos hacer a los diferentes actores (gobierno nacional, gobiernos regionales, productores mineros y sociedad civil en general) para dar los pasos necesarios para enfrentar esta problemática compleja?

⁸ En la actualidad se cuenta únicamente con algunas excepciones, como las establecidas en el Decreto de Urgencia (DU) N° 012 de Madre de Dios y en el anexo 1 del DL N° 1100, también referido a Madre de Dios.

Algunas opiniones alrededor del primer tema

Respecto a las intervenciones de los participantes en el foro, encontramos que aún no se ha construido un consenso claro sobre lo que hay que hacer respecto a esta problemática, la cual ellos consideran que es muy compleja y reconocen que tiene varias aristas. Esto ha sido reconocido en varias de las intervenciones. En todo caso, se asume que la represión o la formalización serían insuficientes para resolverla.

“Este problema debe entenderse, como se menciona en el documento, de manera integral y desde el exterior, apreciando la dinámica internacional y también analizando el contexto cultural que ha llevado a materializar este problema. Para encontrar salida no se necesita de un Estado represivo, ni de un Estado altamente flexible, sino que es necesario plantear alternativas para evitar el crecimiento de esta actividad en su forma informal y evitar las trabas burocráticas para su formalización. Esto sin olvidar que, si bien se realizó la transferencia de funciones a los gobiernos regionales y locales sobre este tema, también se debería transferir presupuesto, implementar la infraestructura necesaria y también deberían contar con el personal profesional multidisciplinario necesario para afrontar esta dinámica social”.

(Karol Montilla, Junín)

“Me parece en primer lugar que abordar la problemática de la minería ilegal pasa por entender que no es solo un problema ambiental, sino que parte de un problema social, económico y político y que una de sus mayores consecuencias y la más visible es la degradación ambiental que ocasiona en la selva peruana. Fijar la mirada solo en la problemática ambiental y específicamente territorializada en la Amazonía está ocasionando que se invisibilicen las demás problemáticas que se dan en otros lugares donde también hay minería ilegal, como trata de personas, mafias, entre otras.

En segundo lugar, me parece que pensar que la degradación ambiental que ocasiona la minería ilegal acabaría en su formalización centra todo el accionar que se viene realizando desde la sociedad civil y el gobierno en una acción necesaria pero insuficiente para mejorar el desempeño ambiental en este rubro. Desde mi punto de vista, ver toda la contaminación y degradación que ha ocasionado la minería formal a lo largo de nuestra historia nos puede dar una idea de cómo, estés o no formalizado y seas susceptible de fiscalización, eso no asegura que no ocasiones cuantiosos daños ambientales. Saltan ejemplos como Cerro de Pasco, la Oroya, los derrames por mercurio en el norte del país y los grandes proyectos que las luchas sociales han frenado, los cuales quieren acabar con sistemas ecológicos como en Tambogrande o en Conga”.

(Rafael Salgado, Lima)

Por otra parte, aparecen varias preocupaciones en cuanto a la institucionalidad que se precisa para atender este problema: la definición de competencias en cuanto a las decisiones sobre el territorio y la necesidad de dar sustento financiero y capacidades a estas competencias, así como la articulación intergubernamental que debe existir entre el gobierno nacional y los gobiernos descentralizados. Igualmente, se manifiesta la necesidad de generar espacios de diálogo y de búsqueda de soluciones entre todos los actores involucrados.

“Los tres niveles de gobierno deben coordinar con la intervención de la minería en todas sus modalidades (legales e ilegales) a fin de, no solo hacer la transferencia de funciones y competencias a los gobiernos regionales sobre la pequeña minería y minería artesanal, sino de los recursos necesarios. Solo se mira el accionar de la mediana y gran minería [y no se ve que] muchos grandes mineros son ilegales en la selva peruana, por la cantidad de fondos y capital que manejan y el volumen de recursos mineros que explotan y venden. Las autoridades de todos los niveles de gobierno deben compartir las competencias y responsabilidades”.

(Andrés Avelino Valer, Pasco)

“Si bien es cierto se ha transferido la pequeña minería a los gobiernos regionales, cuando se originan problemas de superposición de las concesiones o cuando las comunidades campesinas reaccionan por haber sido concesionados sus terrenos, las direcciones regionales de Energía y Minas (DREM) indican que el que concesionó es el Minem; por lo que [se encuentra que] los roles y funciones como competencias no están bien definidos. La propuesta es que los gobiernos regionales deben asumir con autonomía regional estos temas, situación que no se contrapone a la ley de gobiernos regionales. Los gobiernos locales y regionales deben comprometerse con campañas informativas para la formalización y revisar las concesiones mineras por familias enteras, porque detrás de ello existe el negociado; y deben subir el costo de los cuadrantes”.

(Jesús Candía, Cusco)

“Los diferentes actores deben priorizar el diálogo y la concertación, siempre bajo el liderazgo del Estado (a pesar de que no siempre es notoria esta característica), sino la problemática se nos irá de las manos y los conflictos se volverán mucho más delicados y atentarán directamente contra el desarrollo sostenible al que deben aspirar las regiones en las cuales esta problemática es mucho más latente”.

(Alejandro Flores, Cusco)

Sobre los enfoques, mecanismos y medios en general para enfrentar el problema, se sugieren diferentes propuestas: desde la necesidad de planear el desarrollo en el territorio, la utilización de los estudios de impacto ambiental (EIA) y la concretización de los procesos de ZEE, que deben ser la base sobre la cual el Estado en sus diversos niveles pueda actuar.

“Creo que el Estado aún necesita mucho para promover la planificación y el apropiado uso del territorio (en función a la normativa de ordenamiento del territorio y ZEE). En el caso de la minería, hace falta planificar, concertar y llegar a acuerdos apropiados del presente hacia el futuro. Las personas, emprendimientos o empresas que desean incursionar en la actividad o quienes ya lo han hecho deben alinearse a todos los requisitos y procedimientos operativos requeridos por los entes responsables (Minem, Minam, gobiernos regionales, etc.). Asimismo, los actores del desarrollo deben promover (previo interés de quienes practican estos tipos de minería) la importancia del desarrollo sostenible y los principios que este considera”.

(Alejandro Flórez, Cusco)

“[Es necesario] un ordenamiento territorial para de ese modo tener bases para defender nuestros espacios que no pueden ser explotados y sobre todo hacer cumplir las leyes que tenemos; pues parece que solo están pintadas”.

(Mily Alvarado, Junín)

“Lo bueno sería que las mineras informales elaboren y ejecuten un EIA junto a una línea de base del lugar a ser explotado, lo cual debería ser realizado por personal calificado. Para ello se pide un compromiso de parte de los tres entes: gobierno nacional, gobierno regional y sociedad civil, para hacer cumplir las leyes. Si bien el gobierno ha tomado diversas medidas para acabar con la informalidad en el sector, la intervención ha sido limitada y la ‘represión pura’ no ha logrado más que incrementar los conflictos sin llegar a una solución. Es así que, con el objetivo de abordar el problema con una visión más amplia, se deben mejorar las condiciones técnicas para el proceso de la explotación, lo que reduciría el impacto ambiental negativo”.

(Rosario Aquino, Junín)

Finalmente, además de todos los mecanismos propuestos y reconociendo que existen explicaciones sociales a la minería informal, se reconoce también que se requiere hacer cumplir con la ley y tener más criterio en la implementación de algunas normativas que prohíban el uso del mercurio y que además se sancionen las actividades delictivas que muchas veces están asociadas a la minería ilegal.

“Hay que diferenciar la minería ilegal de la informal. Creo que hay gente muy esforzada que se dedica a la minería informal. Seamos conscientes de que hay mucha necesidad de puestos de trabajo; por lo tanto tenemos que respetar eso y tratar de formalizar a los mineros informales aplicando las leyes y utilizando incentivos para aquellos mineros informales que estén dispuestos a ser formales con la ayuda del gobierno regional de turno, con el compromiso del mismo de ser parte del cambio. Si bien es cierto que la minería informal en parte destruye el hábitat de muchas especies, sin embargo, lo más prudente para poder salvar estos hábitats es capacitar y ejecutar un EIA con su respectiva línea de base del lugar donde se realizará la explotación minera informal”.

(Rosario Aquino, Junín)

“El gobierno tiene previsto sacar adelante el mecanismo de la ventanilla única para la formalización, así como un conjunto de medidas que buscan agilizar el proceso. Por el lado de la minería ilegal se realizan interdicciones en Puno y Madre de Dios, que son las más evidentes, pero también se han ejecutado en Piura, Huánuco, Ucayali, Ancash, Junín, etc. Lo que aún falta es que la minería ilegal sea efectivamente investigada y sancionada, deben darse a la población señales de autoridad frente al ejercicio ilegal de esta actividad. No solo por el delito de minería ilegal, sino por los casos de trata de personas con fines de explotación laboral y sexual, etc.”.

(Luis Alvarado, Lima)

“La minería debe transformarse en un referente en cumplimiento de estándares sociales, económicos y ambientales; sino la problemática se agudizará. Creo que no todas las personas que participan en estos tipos de minería son inconscientes, sino que requieren construir una real consciencia de lo que se requiere para operar. Un tema que me preocupa mucho como biólogo es la intromisión de la minería en la forma que fuere en áreas de amortiguamiento o en Áreas Naturales Protegidas (ANP). La gestión y conservación de la biodiversidad debe ser una prioridad, entendida y practicada por todos los actores del desarrollo (incluyendo a los mineros)”.

(Alejandro Flores, Cusco)

II. Minería informal, ilegal y artesanal: causas, impactos, rol de los gobiernos regionales y alternativas de solución

El crecimiento explosivo de la PPM y la PMA ha estado asociado directamente a crisis económicas, sociales o políticas. Como se ha visto en párrafos anteriores, hacia 1925, durante la crisis del caucho, desde el gobierno nacional se promovió la colonización de mineros de oro hacia Madre de Dios. Más adelante, en la década de 1980, se experimentó un nuevo crecimiento que tuvo su explicación en dos fenómenos: por un lado, la proliferación de la informalidad como respuesta a la crisis económica en que nos sumieron los gobiernos de Belaunde y García y, por otro, grupos provenientes de comunidades campesinas, nativas y de otras zonas rurales, que migraron debido a la guerra interna, soportando la presión de Sendero Luminoso y las Fuerzas Armadas y policiales.

Un tercer impulso se vivió en 1990, cuando nuestro país decidió aplicar las políticas de ajuste estructural. En ese momento, se flexibilizaron las normas laborales, se privatizaron las empresas estatales y un número importante de trabajadores fueron despedidos, muchos de los cuales vieron a la minería artesanal como su nuevo medio de sustento. Finalmente, el *boom* de la minería artesanal en el siglo XXI está asociado al precio internacional del oro y la explotación artesanal de cobre.

La prioridad del Estado peruano fue siempre la minería grande y mediana. Un ejemplo de ello es que, después de veinte años de haber sido el Perú declarado "inelegible" por los organismos financieros internacionales, continúan vigentes normas que brindan una serie de beneficios de estabilidad tributaria, cambiaria y administrativa a las empresas mineras extranjeras, a pesar de que ya no somos un país "inelegible", ni es necesario este tipo de incentivos para atraer la inversión extranjera.

Otro tema clave para la expansión de la minería artesanal, informal e ilegal ha sido la falta de oportunidades de trabajo y de ingresos. La minería estrictamente artesanal es una actividad de sobrevivencia y, debido a sus métodos, una de alto riesgo. El sector agropecuario en el Perú, al año 2007 ocupaba el 32.7% de la PEA ocupada. Sin embargo, es conocido que durante décadas este sector ha sufrido abandono por parte de los gobiernos. Paradójicamente, la importancia que han dado al sector minero ha venido impactando negativamente en el desarrollo del sector agropecuario, a lo que se agrega que las políticas en este campo han estado dirigidas a fortalecer la agricultura a gran escala y la inversión privada, en particular transnacional. Esto ha afectado seriamente a los pequeños agricultores y a las familias campesinas, que se han visto perturbadas por el crecimiento acelerado de las industrias extractivas, las cuales vienen compitiendo con la minería por el uso de recursos naturales escasos en sus territorios, como el agua y el suelo.

2.1 Causas estructurales de la minería informal, ilegal y artesanal

- a. Desatención del Estado al sector agropecuario, que ocupa un porcentaje importante de la PEA y en el cual se encuentra gran parte del 30% de población que vive aún en situación de pobreza o pobreza extrema.
- b. Falta de oportunidades económicas, de trabajo y medios de vida, de la población expulsada del sector formal a partir de la implementación del Consenso de Washington. Ello se debe también a la flexibilización laboral, la privatización de las empresas públicas y la guerra interna que asoló nuestro país desde la década de 1980.
- c. Priorización de la inversión privada extranjera en los sectores extractivos con incentivos que no se justifican y que están enmarcados en la aplicación de las políticas económicas neoliberales.

- d. Altos precios internacionales de metales como el oro, que llegaron a niveles considerados históricos en los últimos años.
- e. Débil institucionalidad pública, que ha renunciado a su rol de garante de los derechos de la población y se ha hecho funcional a los intereses de las grandes inversiones.
- f. Capacidades débiles y escasos recursos en los gobiernos regionales y las DREM, en lo cual tienen responsabilidad el Minem y el Ministerio de Economía y Finanzas.
- g. Existencia de corrupción institucionalizada y de intereses económicos en los diferentes niveles de gobierno y en entidades públicas y privadas que permiten que la minería ilegal se desarrolle en concesiones tituladas a terceros.
- h. Inexistencia de una política pública de ordenamiento territorial que añada nuevos criterios para determinar si una zona está o no prohibida para actividades extractivas, en particular en zonas de ecosistemas frágiles.
- i. Presencia de grandes proyectos mineros en zonas de escaso desarrollo humano y productivo que genera impactos económicos, políticos, sociales, ambientales y culturales, de manera que los "beneficios" de la minería no llegan a todos por igual, sino que se eleva el costo de vida. Como consecuencia, comunidades enteras ingresan a la actividad minera ilegal o venden su fuerza de trabajo a las empresas mineras, dejando abandonadas tierras y ganado.

2.2 Impactos de la minería informal, ilegal y artesanal

2.2.1 Impactos ambientales

Bosques y minería aluvial

Este tipo de impactos se percibe con mayor claridad cuando la actividad informal se realiza en ecosistemas frágiles, como sucede en bosques primarios en Madre de Dios o en el bosque seco en Ayabaca. Además de la deforestación que la actividad ilegal produce, en la cual se utiliza maquinaria pesada –por lo que esta minería no debería ser considerada artesanal–, se contaminan cuerpos de agua tanto superficiales como subterráneos.

Como consecuencia de esta actividad, en regiones como Madre de Dios, Loreto, Ucayali y Amazonas y en la selva de Cusco, Puno, Pasco y Huánuco se han incrementado sustancialmente las actividades mineras ilegales, las cuales vienen generando graves impactos en los ecosistemas de la cuenca amazónica; adicionalmente se han identificado actividades ilegales en ANP y en sus zonas de amortiguamiento. Por ejemplo, en regiones como Madre de Dios, los impactos ambientales son devastadores: se ha depredado el bosque y, según información del Ministerio del Ambiente (Minam), a la fecha habrían sido destruidas más de 50,000 ha de bosque primario, actividad que continúa amenazando las áreas de amortiguamiento de las ANP.

Los métodos de explotación usados en la minería aluvial, el uso de maquinaria prohibida⁹ y los métodos de beneficio por amalgamación y refogado con mercurio producen el más alto impacto en el medio físico, biológico y socioeconómico, ya que deforestan, erosionan, inundan y destruyen la calidad del suelo, producen sedimentos y alteran el cauce de los ríos y, además, destruyen la flora y la fauna y afectan la salud de las personas y el medio biológico.

Es conocido, por otra parte, lo dañino que es el uso de mercurio para la recuperación de oro. Según un estudio realizado por el Minam y el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP)¹⁰, se estimaba en 2011 que en Madre de Dios se producían entre 16,000 y 18,000 kilogramos (kg) de oro al año y que por cada kg de oro extraído se utilizaban unos 2.8 kg de mercurio. Por otro lado, el Minem estimó la producción de oro en Madre de Dios en 22,634 kg en el año 2011 y en 12,492 kg en 2012 (cuadro 3).

Cuadro 3. Oro extraído y mercurio utilizado en la actividad minera, Madre de Dios, 2011 y 2012 (en kilogramos)

Año	Oro (kg)	Mercurio (kg)
2011	22,634	63,376
2012	12,492	34,977

Fuente: José Álvarez, Víctor Sotero, Antonio Brack Egg y César A. Ipenza Peralta. Minería aurífera en Madre de Dios y contaminación con mercurio (Minam e IIAP 2011).

⁹ Balsa, caranchera, chupadera, shute y draga, entre otros.

¹⁰ José Álvarez, Víctor Sotero, Antonio Brack Egg y César A. Ipenza Peralta. Minería aurífera en Madre de Dios y contaminación con mercurio (Minam e IIAP 2011).

En el caso del norte del país, en regiones como Piura que se ven afectadas recurrentemente por fenómenos naturales como El Niño, la contaminación por mercurio y por cianuro se da en las escorrentías, pero también penetra en los sistemas de agua subterránea, afectando no solo su entorno directo sino también pisos ecológicos más bajos.

Por otra parte, en agosto de 2012, el diario *El Comercio* informó que más de 180 toneladas (TM) de mercurio habían sido importadas de Estados Unidos y España y que cinco de las doce empresas que lo importaban tenían su sede en Madre de Dios o en Puno.

En el Sur Andino, salvo algunas zonas de antigua minería artesanal, en la mayoría de los casos no se procesa el mineral, por lo que el impacto principal se produce en las fuentes de agua. Si bien en esta zona los comuneros invierten en conocer la ley del mineral que se encuentra en sus territorios, para saber si es rentable o no realizar la actividad, sin embargo, no lo hacen para conocer qué fuentes de agua superficial y subterránea van a verse afectadas con su actividad.

2.2.2 Impactos económicos

El oro amazónico

En la región de la Amazonía, el impacto de la minería ilegal e informal se da también a nivel de la economía, ya que ellas afectan directamente otras actividades, como la agricultura, el ecoturismo y las concesiones forestales. Se genera entonces una economía subterránea que se dinamiza con la comercialización de oro ilegal a través de la presencia de acopiadores, intermediarios y compradores que comercializan el oro proveniente de operaciones informales e ilegales, lo cual involucra a autoridades y funcionarios públicos en el lavado del "oro sucio" a través de empresas exportadoras de oro y del sistema bancario. Según Macroconsult (2012)¹¹, las exportaciones de oro ilegal representaban entre 20% y 30% de las exportaciones anuales de oro en el Perú en 2012.

De aquí la necesidad de identificar las cadenas productivas y las cadenas de valor que se tejen alrededor de la actividad minera informal e ilegal: la

¹¹ Ver: "Perú. Exportaciones de oro ilegal en Perú sumarían US\$ 1.800 millones" (*Latinominería* 2012; <<http://www.latinomineria.com/2012/05/peru-exportaciones-de-oro-ilegal-en-peru-sumarian-us1-800-millones/>>).

importación y comercialización de insumos químicos y tóxicos que usa, las plantas de procesamiento, la comercialización de combustibles y el acopio, intermediación y exportación del oro ilegal. También se debe identificar a todos los actores públicos y privados que están involucrados en cualquier parte de este negocio ilegal.

Cambios en la dinámica económica de las comunidades campesinas

La presencia de grandes operaciones mineras en la sierra y la costa genera un incremento del costo de vida, que en algunas zonas se ha llegado a calcular en 500% a 600%. Esto afecta a comunidades campesinas y poblaciones que no están en capacidad de articularse al ciclo económico de venta de servicios para los operadores mineros (como hotelería, restaurantes, lavandería, discotecas, cabinas de internet, locutorios, etc.; sin considerar negocios ilegales, como los prostíbulos). Frente a ello y como consecuencia, hay comunidades que están tomando acuerdos en asambleas comunales para realizar minería artesanal y vienen desarrollando una serie de estrategias para sacar beneficios de corto plazo.

2.2.3 Impactos sociales y culturales

La salud de las personas se ve gravemente afectada por la actividad minera, especialmente la informal e ilegal, por el uso de químicos como el cianuro y el mercurio, que al contaminar suelos, plantas y fuentes de agua —ya sea por contacto directo cuando se lava el material mineralizado con mercurio, o cuando se vierte este químico en el suelo—, llegan al agua y allí son metabolizados por plantas y animales, convirtiéndose el mercurio en metilmercurio, el cual entra directamente al torrente sanguíneo de las seres vivos y produce grave daño neurológico e incluso la muerte.

Asimismo, se presentan diversas modalidades de explotación de los trabajadores, quienes se ven involucrados en formas de semiesclavitud¹² ligadas, por ejemplo, al pago de deudas. Por otra parte, el trabajo infantil en la minería artesanal aún no ha sido erradicado en su totalidad, aunque se encuentra en retroceso por la acción coordinada de diferentes instituciones públicas y priva-

¹² Como el denominado “cachorro”, cuando el propietario de una concesión acuerda extraoficialmente dejar trabajar al minero informal en la modalidad de 20 a 25 días para el titular y el resto de días para el trabajador.

das que confluyen en la Comisión Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CPETI) y gracias a las experiencias exitosas promovidas por organismos internacionales como la OIT y Unicef. Sin embargo, esto no ha sucedido respecto al trabajo adolescente, a pesar de encontrarse prohibido. Además, la realización de estas actividades en zonas alejadas de los principales centros poblados, donde hay una débil o casi inexistente presencia del Estado, ha permitido que se expandan prácticas vedadas, como la explotación sexual y la trata de personas, siendo aún insuficientes los esfuerzos desplegados contra ellas. De igual manera, la monetización de las economías rurales ha impactado en el crecimiento de los índices de alcoholismo, violencia familiar y violencia sexual.

Por último, algo que es muy claro para el caso de la minería filoneana, los mecanismos de articulación al mercado desarrollados por parte de comunidades que antes dependieron solo de la tierra, los cultivos y el ganado están cambiando los fundamentos de la cultura andina, como la reciprocidad, la solidaridad, el respeto y la actitud armoniosa con la naturaleza. Se viene produciendo así un proceso de aculturación y pérdida de identidad, debido al cual, comunidades que históricamente fueron excluidas de la sociedad nacional en todos los aspectos de su vida, caen en el espejismo de la riqueza monetaria y material, situación que es promovida desde el propio Estado, el cual más bien debería garantizar su bienestar.

2.3 El rol de los gobiernos regionales

El objetivo de una política pública para el sector tendría que ser reducir el crecimiento de la PPM y PMA, erradicarla de las zonas prohibidas y ordenar aquella minería en pequeña escala existente que cumpla con los requisitos legales, sociales y ambientales. Dado que las funciones y competencias en materia de PPM y PMA, según la ley de descentralización, están en manos de los gobiernos regionales, ese objetivo debería ser realizado por este nivel de gobierno.

Sin embargo, la descentralización de competencias y funciones no ha estado acompañada de recursos humanos y económicos que permitan enfrentar esta realidad tan grande y compleja. Un ejemplo de ello se da en la nueva normativa para la formalización de la minería en pequeña escala, a partir de la cual han sido presentadas alrededor de 70,000 cartas de compromiso, el primer requisito para el proceso de formalización.

Desde la presentación de tales cartas hasta el mes de setiembre de 2013 habían pasado a la segunda fase unos 21,000 PMA y PPM, de los cuales, alrededor de 3,000 contaban con título de concesión y el resto solo con “ofrecimiento” de suscripción de contratos de explotación entre los titulares de las concesiones y los mineros informales.

Luego de salvado este segundo requisito, los PPM y PMA debían presentar, entre otros documentos, el IGAC –que es como un EIA para el régimen general–. Sin embargo, el personal a cargo de la revisión de los IGAC es absolutamente insuficiente y no cuenta con los recursos económicos para abordar esta tarea, lo que genera el riesgo de que los IGAC, que deben ser el filtro y control ambiental de la actividad en pequeña escala, se conviertan en un trámite administrativo más y terminen por ser inútiles como instrumento para la formalización.

2.4 Alternativas de solución: propuestas de políticas públicas para el sector de minería PPM, PMA, informal e ilegal

El objetivo de una política pública para el sector debería ser reducir el crecimiento de la PPM y PMA, erradicarlas de las zonas prohibidas y ordenar aquella minería en pequeña escala existente que cumpla con los requisitos legales, sociales y ambientales. Para ello, el Estado debe fortalecer su rol regulador, fiscalizador y sancionador y desarrollar, aprobar y aplicar políticas públicas de carácter integral, que aborden los siguientes aspectos: gestión del territorio y recursos naturales, protección del agua, política de concesiones, diversificación económica, fortalecimiento de la gestión e institucionalidad ambiental y fortalecimiento de los gobiernos regionales y de las instancias del sector público involucradas. Todo ello, partiendo de la necesidad de mejorar el marco legal e institucional.

La propuesta que aquí presentamos contiene siete políticas de carácter prioritario, con medidas de corto y mediano plazo que deberían ser asumidas por los sectores correspondientes y con estrategias generales y específicas que permitan avanzar hacia los objetivos propuestos.

Política 1. Ordenamiento territorial

Cualquiera que sea el tamaño de la actividad que se quiera realizar, el procedimiento debe ser el siguiente:

- a. Elaborar la ZEE en todo el territorio nacional.
- b. Consensuar los planes de ordenamiento territorial (POT).
- c. Realizar evaluaciones ambientales estratégicas (EAE) que validen los resultados del ordenamiento.
- d. Implementar procesos de consulta previa y consulta ciudadana a las poblaciones respecto al modelo de desarrollo y a la realización de actividades extractivas, señalando su escala; todo ello antes de otorgar una concesión minera y en cada uno de los momentos del procedimiento minero.
- e. Promover la transparencia en la información.

Corto plazo

- a. Culminar los procesos de ZEE a nivel distrital, provincial y regional.
- b. Identificar las zonas donde no es posible el ejercicio de la actividad minera.
- c. Evaluar la caducidad y la posible reubicación de concesiones admitidas en zonas no permitidas.
- d. Prohibir el otorgamiento de concesiones mineras fuera de las zonas permitidas según la ZEE y los POT.
- e. Fortalecer las capacidades de autoridades y funcionarios de los gobiernos regionales y locales en cuanto a gestión del territorio.
- f. Evaluar por parte de los gobiernos regionales las concesiones otorgadas en la Amazonía.
- g. Ampliar la restricción de actividades mineras en zonas de amortiguamiento de ANP, ecosistemas frágiles y zonas de producción de agua.
- h. Evaluar los daños de las zonas impactadas por actividades mineras, para su remediación.

Mediano plazo

- a. Erradicar la minería, incluyendo la grande y mediana, en zonas ambientalmente vulnerables: ANP, zonas de amortiguamiento, ecosistemas frágiles y nacientes de aguas superficiales y subterráneas que utiliza la población adyacente.
- b. Suspender el otorgamiento de concesiones en ANP y en zonas de patrimonio cultural, consideradas como zonas restringidas a la actividad minera.
- c. Restringir la minería –para todos los estratos de la actividad– en la cuenca amazónica.
- d. Eliminar la posibilidad de tramitar petitorios y otorgamiento de concesiones mineras en la Amazonía.
- e. Promover la consulta previa antes del otorgamiento de concesiones.

Política 2. Nueva política de concesiones

- a. Tomar en cuenta las características de los territorios, de manera que se busque proteger los ecosistemas frágiles y las zonas productoras de agua, en especial en el contexto actual de cambio climático.
- b. Considerar las aspiraciones y potencialidades de otros desarrollos de las poblaciones y los territorios.

Corto plazo

- a. Revisar el otorgamiento de concesiones debido a la superposición de derechos con zonas forestales, agrícolas, etc.
- b. Revisar el catastro minero nacional a fin de identificar a aquellos titulares que se hacen pasar por PMA o PPM, cuando deben ser considerados en el régimen general porque superan el número de hectáreas permitido, a fin de evitar el incumplimiento del reglamento ambiental y otros instrumentos de gestión.
- c. Revisar la posible superposición de concesiones debida a la descoordinación entre gobiernos regionales y el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (Ingemmet).

Mediano plazo

- a. Otorgar concesiones mineras según los POT.
- b. Prohibir el otorgamiento de concesiones en ANP y zonas de patrimonio cultural y en zonas ambientalmente vulnerables.
- c. Restringir el otorgamiento de concesiones en la cuenca amazónica.
- d. Modificar la normativa respecto a la caducidad de las concesiones mineras, reduciendo el plazo y planteando nuevas causales de extinción del título habilitante.

Política 3. Diversificación económico-productiva

- a. Orientar la inversión pública y los recursos provenientes de las industrias extractivas a la diversificación económica del país, buscando garantizar la seguridad y la soberanía alimentarias.
- b. Potenciar el desarrollo local sostenible para que la economía local no dependa del canon y las regalías mineras.
- c. Visibilizar y fortalecer el aporte económico diversificado de las mujeres a las economías comunales y locales.

Corto plazo

- a. Elaborar diagnósticos de alternativas económico-productivas.
- b. Promover inversión pública en desarrollo productivo.
- c. Identificar mercados locales y nacionales.
- d. Realizar estudios económicos y de mercados.
- e. Desarrollar cadenas productivas.

Mediano plazo

- a. Modificar la ley referida al canon y las regalías.
- b. Redistribuir el canon y las regalías.
- c. Invertir en el sector agropecuario y de servicios turísticos.
- d. Promover inversiones en desarrollo económico y productivo dirigidas a los pequeños productores y a comunidades campesinas que se ven empujadas a la minería informal.
- e. Articular la inversión a los planes de desarrollo concertado de los gobiernos regionales y locales.

Política 4. Fortalecimiento de la institucionalidad pública y presencia del Estado en todo el territorio nacional

Corto plazo

- a. Desarrollar instrumentos de gestión ambiental.
- b. Fortalecer el rol de las comisiones ambientales municipales y regionales.
- c. Fortalecer la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones en gestión ambiental y territorial.
- d. Identificar y sancionar a autoridades y funcionarios públicos que infringen la ley y promueven la actividad ilegal, dando "muerte civil" a los funcionarios con responsabilidad penal, de acuerdo a la normativa.
- e. Identificar las redes económicas delictivas, establecer responsabilidades y aplicar la ley.
- f. Fortalecer el rol de la Oficina de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) para que se identifique y fiscalice automáticamente las operaciones formales que han dejado de ser de PPM y PMA.
- g. Designar a la OEFA como entidad encargada de capacitar a los gobiernos regionales en sus labores de fiscalización.

Mediano plazo

- a. Nombrar una Autoridad Ambiental Autónoma.
- b. Fortalecer la gestión ambiental y sus diferentes herramientas, lo mismo que la fiscalización.
- c. Establecer facultades en la OEFA para el sector minero, articulando sus acciones con los gobiernos regionales.
- d. Desarrollar un combate frontal a la corrupción en todos los sectores y niveles.
- e. Aplicar el Plan Nacional Anticorrupción, realizando una lucha frontal contra la corrupción en los procesos de otorgamiento de concesiones, permisos, licencias y autorizaciones para la actividad minera a pequeña escala.

Política 5. Fortalecimiento de capacidades de los gobiernos regionales y las direcciones regionales de Energía y Minas (DREM)

Esto debe implicar: absoluta claridad respecto a las competencias y funciones de los gobiernos regionales; que cuenten con instrumentos de gestión territorial y ambiental que les permitan armonizar sus aspiraciones de desarrollo –plasmadas en los planes de desarrollo concertado– con las políticas nacionales que se promueven desde el gobierno nacional; que se fortalezcan sus capacidades técnicas; que la OEFA en el caso de PPM y PMA cumpla un rol de fortalecimiento de capacidades y no de fiscalización del desempeño de los funcionarios regionales; que se dote a estos de la infraestructura y logística necesarias para llevar a cabo su trabajo. Todo ello implica una asignación presupuestal adecuada –no los sesenta soles anuales en promedio por cada PPM con los que se cuenta actualmente–. Además, se debe considerar que la articulación entre plan de desarrollo concertado, presupuesto participativo y comisión ambiental regional es clave para abordar este tema tan complejo.

Corto plazo

- a. Esclarecer los procedimientos administrativos para la fiscalización y sanción entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales.
- b. Asignar una partida presupuestal determinada a los órganos de fiscalización ambiental del gobierno regional.
- c. Promover el fortalecimiento de áreas de gestión ambiental.
- d. Fortalecer capacidades de los actores de la sociedad civil.
- e. Generar actividades económicas alternativas para quienes no puedan formalizarse.
- f. Desarrollar instrumentos de gestión territorial y ambiental.
- g. Brindar información oportuna y transparente a los mineros en proceso de formalización.
- h. Informar en forma transparente a los mineros que no podrán formalizarse.
- i. Efectivizar la implementación de la ventanilla única para los trámites de formalización de la actividad minera.

Mediano plazo

- a. Desarrollar programas con alternativas económico-productivas para los mineros que no podrán formalizarse.
- b. Depurar el catastro minero nacional para abrir oportunidades a mineros ubicados en zonas prohibidas.
- c. Revisar la calificación de PPM y PMA y recalificar los casos necesarios.

Estas medidas no podrán realizarse si no existe un clima de diálogo y concertación en el que estén involucrados todos los actores, en particular los PMA y PPM que han mostrado voluntad de coadyuvar a la resolución de este problema. Las estrategias para avanzar hacia soluciones duraderas deberán combinar lo técnico, lo ambiental, lo social, lo organizativo, lo económico, lo legal y lo cultural. Una metodología recomendada es construir agendas concertadas de corto y mediano plazo, en donde todos los actores que transparenten sus intereses acuerden objetivos de corto, mediano y largo plazo.

Política 6. Fortalecimiento del sector de PPM y PMA

- a. Identificar la cadena productiva de la PPM y PMA: explotación, insumos (combustibles, químicos), beneficio (plantas de procesamiento legales e ilegales), comercialización (acopiadores, exportadores, importadores extranjeros, consumidor final).
- b. Impulsar una gestión ambiental de la PMA y en pequeña escala con enfoque de cuenca.
- c. Reducir el uso de mercurio y cianuro.
- d. Prevenir y erradicar el trabajo infantil en la PPM y PMA.
- e. Proveer asesoría y acompañamiento técnico en las zonas donde se pueda desarrollar minería en pequeña escala.
- f. Fortalecer las capacidades productivas, administrativas y de gestión de los mineros artesanales.
- g. Promover la inversión en minería de pequeña escala responsable.

Corto plazo

Cadena productiva

- a. Identificar a los actores económicos, políticos y sociales y sus roles específicos en cada etapa del proceso.
- b. Identificar a los responsables de la inyección de dinero y de insumos tóxicos; implementar el Convenio de Minamata sobre el mercurio.
- c. Identificar a los comercializadores de oro¹³ (acopiadores, exportadores, importadores internacionales).
- d. Evaluar el rol de activos mineros en la comercialización de oro¹⁴.

Gestión ambiental

- a. Identificar y priorizar las microcuencas hidrográficas impactadas por la PPM y la PMA.
- b. Formular instrumentos de gestión ambiental, de acuerdo a la forma de extracción del material, al tipo de procesamiento y a la disposición de desechos.
- c. Prover asistencia técnica para la formulación del IGAC por parte de los PPM y PMA.
- d. Identificar y formular la tecnología y las medidas de prevención, fiscalización y control para potenciales fuentes de contaminación.
- e. Establecer programas de capacitación sobre gestión ambiental para el Estado, los mineros y la sociedad civil.
- f. Implementar sistemas de vigilancia ambiental, con sus respectivas guías y manuales.
- g. Remediar ambientalmente las zonas degradadas.

¹³ A fines de marzo de 2012 se descubrió que el viceministro de Hidrocarburos, Luis Zavaleta Vargas, era dueño de una empresa que compraba oro ilegal en Madre de Dios y se había convertido en el mayor exportador de ese metal.

¹⁴ DS N° 012-2012-EM (del 8 de mayo de 2012).

Reducción del uso de mercurio y cianuro

- a. Promover el uso de equipos para la recuperación del vapor de mercurio, mediante la capacitación y la donación de los mismos.
- b. Identificar la cadena de comercialización de mercurio (cantidad, procedencia, manejo, comercialización).
- c. Diferenciar los tipos de uso y los impactos del mercurio en la Amazonía, la costa y la sierra.
- d. Sensibilizar y capacitar sobre el uso y manejo de mercurio y sus consecuencias en la salud humana y el medio ambiente.
- e. Implementar el Convenio de Minamata sobre el uso de cianuro.

Prevención y erradicación del trabajo infantil

- a. Identificar la participación de niños y adolescentes en la cadena productiva.
- b. Fortalecer los sistemas de educación y salud de los centros mineros.
- c. Diversificar las actividades económicas para mejorar los ingresos familiares.
- d. Tecnificar y formalizar para incrementar la productividad y la rentabilidad.
- e. Evaluar la tipificación penal de la figura de "delito de minería ilegal agravado", para los casos de explotación infantil.

Asesoría y acompañamiento

Realizar asesoría y acompañamiento al menos en los siguientes aspectos: formalización, tecnificación, diversificación económica para la familia, fortalecimiento del sistema educativo y de salud y articulación con los procesos de desarrollo local sostenible.

Fortalecimiento productivo, administrativo y de gestión

- a. Tecnificar: pasar del uso de instrumentos artesanales al de máquinas y equipos más sofisticados o a una tecnología que haga más rentable el trabajo y que garantice la protección del medio ambiente y el desarrollo de un trabajo digno.
- b. Fiscalizar el uso obligatorio de equipos y medidas de seguridad para los trabajadores.

Inversión en MAPE

Análisis de la situación actual de la inversión.

Mediano plazo

Reducir el uso de mercurio

- a. Ejercer un control estricto de la provisión de insumos químicos como el mercurio.
- b. Facilitar el ingreso de PPM y PMA a mercados con incentivos de formalización y eliminación progresiva del mercurio.
- c. Desarrollar tecnologías que protejan el medio ambiente tanto en técnicas de extracción como de procesamiento y disposición de desechos.
- d. Realizar estudios y campañas para la reducción de emisiones de mercurio y sus impactos negativos.
- e. Establecer metas para reducir el uso y las emisiones de mercurio.
- f. Restringir la importación de mercurio.
- g. Desarrollar tecnologías que permitan reducir los impactos ambientales.

Política 7. Modificación y fortalecimiento del marco legal del sector de PPM y PMA para su formalización

- a. Organizar y estandarizar la normativa dispersa.
- b. Incorporar las diferencias entre minería filoneana y minería aluvial en pequeña escala.
- c. Precisar la calificación de PPM y PMA.
- d. Regular y fiscalizar las plantas de tratamiento (legal e informal).
- e. Revisar el marco referido a la recaudación de canon y regalías y su distribución.

Corto plazo

- a. Precisar los parámetros para la calificación de PPM y PMA.
- b. Elaborar informes sobre plantas de tratamiento legal e informal en: la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (Sunat), el gobierno regional y las DREM.

- c. Eliminar de la normativa los procedimientos de aprobación automática y/o administrativa.
- d. Resolver el vacío normativo en el DL N° 1105, respecto al requisito de autorización del propietario para el uso del terreno superficial en relación a la existencia de superposición de otro tipo de derechos o concesiones, garantizando los derechos previos.
- e. Modificar el marco legal sobre caducidad de concesiones.
- f. Establecer el control inmediato del transporte y comercialización de insumos, repuestos y equipos.
- g. Identificar a las empresas legales que proveen a las operaciones ilegales.
- h. Efectivizar la implementación de la ventanilla única para los trámites de formalización de la actividad minera.

Mediano plazo

- a. Organizar y estandarizar la normativa para la PPM y PMA que se encuentra dispersa.
- b. Incorporar en la legislación las diferencias entre minería filoneana y minería aluvial.
- c. Incorporar en la legislación los parámetros para la calificación de PPM y PMA.

Preguntas para el debate

- a. ¿Está usted de acuerdo en que estas son algunas de las medidas que deben tomarse?
- b. ¿Considera usted que una combinación de estrategias legales, económicas, políticas, ambientales, sociales y organizativas pueden aportar a la solución de este problema?

Algunas opiniones alrededor del segundo tema

En esta parte se profundizaron aspectos ya planteados en la anterior respecto a qué hacer particularmente desde las políticas públicas, los gobiernos descentralizados y la necesidad de desarrollar estrategias integrales. En esta perspectiva parece haber consenso sobre la integralidad de la estrategia y so-

bre determinados instrumentos y procesos de gestión territorial como puntos de partida en los que deben intervenir los gobiernos regionales. Sin embargo, existen dudas y poca claridad sobre qué hacer con la minería ilegal, frente a la cual se reclama una intervención firme, aunque también flexible, y se discute si deben intervenir o no los gobiernos regionales. Algunos son enfáticos en que no deben hacerlo y otros piden una intervención integral que considere a quienes serían afectados y también la construcción de consensos con la participación de diversos actores, como las comunidades. Hemos tomado las siguientes intervenciones que retratan lo expresado.

“Sobre las alternativas que se presentan, creo que son un buen avance. Hay que hacer POT, donde esté incluida la zonificación, proceso donde deben intervenir los gobiernos regionales. Pero aquí la minería ilegal no entra, ya que ella opera en la ilegalidad, lo que es más peligroso por sus impactos [...]. En Pasco, la minería artesanal aún está operando en muchos de los casos como ilegal, por la zona de los distritos de Huachón y Paucartambo. En el de Huachón están operando alrededor de la cordillera de Huaguruncho y están socavando la intangibilidad de dicho recurso natural para la explotación de oro”.

(Andrés Avelino Valer, Pasco)

Todo proceso que se quiera cambiar necesita siempre medidas drásticas y flexibles a la vez, pero deben partir del consenso y de los acuerdos participativos de las mayorías. Además, los actores sociales tienen que tomar conciencia del valor intrínseco de su territorio. Por su parte, el Estado debe promover un verdadero desarrollo sostenible en el cual la sociedad pueda ver reflejada sus avances en salud, educación y calidad de vida, pues todos tenemos aspiraciones de superación, tanto los que viven en el campo, como los que residen en las ciudades.

“Debemos preparar el terreno, no podemos de la noche a la mañana hacer esta suerte de combinación. Todo es parte de un proceso, pero es necesario y esencial que las políticas públicas desde ya vayan prosperando teniendo como soporte los instrumentos de gestión territorial: ZEE, PAT, EDZ y otros, para ir avanzando hacia una minería más responsable, con desarrollo sostenible, consciente de su territorio de hoy y de mañana. Entonces podremos decir que sí estaremos construyendo los pilares de un ordenamiento territorial más inclusivo, participativo, en donde los intereses colectivos de las mayorías sean los que primen, para asegurar el verdadero desarrollo sostenible y humano de nuestro territorio nacional”.

(María Luisa Varillas, Lima)

“Creo que la combinación de estrategias aportaría a la solución de la problemática. Sin embargo, el reto es que las estrategias sean trabajadas de forma pareja (sin descuidar ninguna de las identificadas). Siendo un tema sensible, hay que dar un enfoque prioritario y muy serio para realmente generar un cambio positivo; sino recurrentemente seguiremos escuchando noticias de la devastación de extensas áreas de nuestro territorio, de daños en el suelo y los cuerpos de agua, de desaparición de especies de distinto valor, de alteración de las formas de vida de comunidades o localidades deseosas de vivir en paz”.

(Alejandro Flórez, Cusco)

“Se pueden lograr alternativas de solución, pero también dentro de ello se debe incluir la presencia de las organizaciones campesinas y nativas, para que ellas también conozcan quiénes son los que se han formalizado. Es decir, frente a la debilidad del Estado en mayor control sobre sus recursos mineros, es importante involucrar a organizaciones para el control y vigilancia.

La segunda pregunta es para mirarla de manera integral, la minería artesanal e informal cruza por todas estas problemáticas, desde lo político hasta lo cultural y para ello es importante enfrentar con políticas regionales claras e integrales”.

(Jesús Candía, Cusco)

III. Algunas conclusiones y recomendaciones resultantes del debate

- a. Existe consenso entre los participantes en el reconocimiento de que este es un problema complejo que requiere la participación concertada de todos los sectores y actores públicos y privados.
- b. Se requiere diferenciar claramente la minería aluvial (en cursos de agua, como la que se desarrolla en Madre de Dios y en otras zonas de la Amazonía) de la minería de socavón filoneana, que se desarrolla principalmente en zonas de sierra y costa. Esta diferenciación debe ser incluida en el marco legal. También es necesario diferenciar entre minería informal y minería ilegal.
- c. Es responsabilidad principal del Estado que en zonas como Madre de Dios se haya continuado otorgando concesiones mineras en zonas de protección.
- d. Un tema que preocupa es la falta de voluntad de los titulares de las concesiones mineras, en su gran mayoría, para firmar los contratos de explotación
- e. Debe modificarse el marco legal e institucional referido a la PPM y PMA, sin caer en la sobreregulación.

- f. Hay consenso sobre la necesidad de erradicar la minería ilegal en la Amazonía; sin embargo, este reconocimiento no debe llevarnos a invisibilizar la problemática en otras regiones del país.
- g. La implementación de políticas represivas y de interdicción es insuficiente si no van acompañadas de propuestas de carácter integral, las cuales deberían incluir alternativas económicas rentables y respetuosas del medio ambiente.
- h. Debe existir coordinación y diálogo entre los diferentes niveles de gobierno, sobre todo en lo que se refiere al otorgamiento de concesiones mineras, ya que actualmente no existe coordinación entre las decisiones que se toman centralizadamente y las que los gobiernos regionales acuerdan respecto a sus alternativas de desarrollo regional sostenible.
- i. Debe identificarse a todos los actores que intervienen en la cadena de valor de la producción de oro en la minería en pequeña escala, desde el otorgamiento de concesiones hasta la comercialización y exportación, pasando por la venta de insumos y maquinaria.
- j. Se requiere modificar la política nacional de concesiones mineras, dado que han crecido en forma alarmante desde la década de 1990. Sin embargo, hay que evaluar el tema integralmente.
- k. Es urgente fortalecer capacidades y dotar a los gobiernos regionales de recursos suficientes para que puedan desarrollar sus competencias y funciones en cuanto a pequeña minería y minería artesanal en forma eficiente.
- l. Es importante promover la participación de la sociedad civil y de los representantes de los mineros pequeños y artesanales en la búsqueda de soluciones integrales.
- m. El país requiere un ordenamiento territorial que pueda determinar dónde se puede y dónde no se puede hacer minería, lo cual debe ser de conocimiento de todos los actores involucrados.
- n. Hay una urgente necesidad de combatir frontalmente la corrupción.
- o. Es necesario debatir qué tipo de desarrollo queremos para nuestro país.
- p. Se debe promover que el Congreso de la República ratifique el Convenio de Minamata respecto a la prohibición progresiva del uso de mercurio.

- q. Se debe continuar fortaleciendo y profundizando el proceso de descentralización, que aún no logra institucionalizarse.

IV. Reflexiones finales

A través del foro virtual hemos recibido muchas propuestas que servirán para mejorar las propuestas de política pública sobre la PPM y la PMA y para avanzar hacia la erradicación de la minería ilegal.

Una de ellas es que es imprescindible hacer la diferencia entre minería informal y minería ilegal. Frente a la minería ilegal, la propuesta es erradicación, no hay otra salida. Sin embargo, ello es insuficiente y tiene que haber alternativas de desarrollo económico para las miles de familias que se quedarán sin sustento. No olvidemos que son unos pocos grupos de poder que hacen presión, mientras miles de trabajadores desempeñan sus labores en las peores condiciones laborales, contaminando las aguas y el medio ambiente y poniendo en riesgo su salud y la del resto de la población. A esos mineros se les tiene que brindar oportunidades de desarrollo en una alianza pública y privada. Por otra parte, se debe erradicar la minería en la Amazonía.

En cuanto a la minería informal, la responsabilidad está en manos de los gobiernos regionales. Sin embargo, es una irresponsable por parte del gobierno nacional no asignar presupuestos adecuados y suficientes para que esta función pueda desarrollarse exitosamente. También los gobiernos regionales tendrán que abordar el tema de los mineros que no podrán formalizarse, para lo cual deberán promover una política regional de apoyo a actividades sostenibles, como: agricultura, ganadería, turismo, manufactura e industria, entre otras; ello como parte de su estrategia de desarrollo, diversificando las economías locales y regionales.

Respecto al oro que se extrae en forma ilegal, sin duda el Minem y la Sunat saben quiénes lo compran. Entonces, hay que cortar el problema por la punta de la soga que se conoce, ya que los compradores finales de oro son pocos y conocidos frente a la multitud de mineros que venden oro ilegal.

En términos más generales y a nivel del país, queda una duda respecto al modelo económico que hace que nuestra economía tenga una alta dependencia de la actividad minera: ¿estamos de acuerdo con este modelo? ¿Es posible

o no avanzar hacia una reducción de la dependencia, promoviendo desde el Estado la diversificación económica y productiva?

Frente a estas preguntas, es insuficiente responder que somos un país minero y que siempre lo hemos sido. Porque, ¿cómo garantizamos la sostenibilidad del desarrollo? y ¿por qué no pensar que es posible extraer los recursos que sean indispensables para nuestro desarrollo? ¿Qué falta?

Se necesita desarrollar un consenso entre los diferentes actores sociales, económicos y políticos; una voluntad política para abordar seriamente el tema de la minería ilegal. A partir del logro de este consenso y esta voluntad política se podrá: atacar las causas de la minería ilegal; identificar a todos los actores de la cadena productiva; reprimir a quien incumpla las leyes; promover acciones de desarrollo sostenible con propuestas alternativas al extractivismo; brindar apoyo técnico, financiero, organizativo a los pequeños productores y mineros artesanales que pueden formalizarse; dar alternativas concretas de desarrollo en sus zonas de origen a los mineros que no puedan formalizarse; y, generar oportunidades de trabajo en sus regiones de origen.

Para ello, se requiere un Estado, gobiernos regionales, autoridades y funcionarios probos y erradicar la corrupción en todos los sectores públicos y privados, en todos los niveles. ¿Es una tarea imposible? No lo es. Solo se requiere que quienes estamos en contra de la corrupción y la impunidad empecemos a dejar sentir nuestra voz, que nos involucremos más.

Como se ha visto, un tema clave para abordar con propuestas viables la solución al tema de la minería artesanal, informal e ilegal es el necesario incremento de los recursos y capacidades de los gobiernos regionales para que puedan cumplir adecuadamente sus competencias y funciones. En el proceso de descentralización, es insuficiente descentralizar formalmente las competencias y funciones sin acompañar estas medidas con otras más concretas que permitan efectivamente a los gobiernos regionales cumplir con su función.

Para lograr esto existe un problema de fondo: se está desarrollando lentamente un proceso de recentralización de recursos. El presupuesto general de la República del año 2013 es una muestra de ello y como consecuencia muchos gobiernos regionales y locales han visto reducidos sus presupuestos en porcentajes alarmantes por parte del Ministerio de Economía y Finanzas.

No se puede pretender que con los montos aprobados actualmente para atender el tema de la PPM y la PMA se pueda avanzar realmente en una adecuada solución de esta problemática. El incremento sustancial en los recursos para los gobiernos regionales sería un primer paso para que cumplan a cabalidad sus funciones; pero ello deberá ir acompañado del fortalecimiento de sus capacidades de regulación, fiscalización y sanción, para lo cual deben contar con un equipo de profesionales suficientes y con conocimiento, que puedan enfrentar con solvencia el proceso de formalización: contratos de cesión o explotación, certificados de restos arqueológicos, autorizaciones de uso de agua y aprobación del IGAC.

Consideramos que los aportes de los participantes en el foro han sido de mucha importancia en este esfuerzo conjunto por pensar en alternativas adecuadas para la minería artesanal y la de pequeña escala, la informal y la ilegal. La aprobación de una política pública nacional que aborde con seriedad las causas y consecuencias de estas actividades, que dé la importancia debida a esta minería, debe ser una de las tareas inmediatas desde los sectores que estamos preocupados en este tema, es decir, desde la sociedad civil y los gobiernos subnacionales.

Reducción del canon: causas e impacto en el presupuesto de las regiones

Moderado por *Gustavo Avila Palomino*

Entre el 10 y el 25 de febrero de 2014, en dos rondas de discusión, se llevó a cabo el **Foro "Reducción del canon: causas e impacto en el presupuesto de las regiones"**, organizado por la Red Participa Perú.

Este foro tuvo como propósito generar reflexión y discusión en torno a la situación actual de la adecuada distribución y uso de la renta proveniente de las industrias extractivas (canon y regalías), en especial de la minería, el gas y el petróleo, destacando la importancia de la transparencia para alcanzar este fin.

Desde que se conoció la información sobre el canon minero transferido en 2013, que tuvo una reducción de 26% respecto de lo transferido el año anterior, los reclamos de las autoridades regionales han tenido distinto calibre y diferente dirección en relación a las explicaciones de tal disminución. Algunos dirigen su mirada al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y catalogan esta reducción como una "metida de mano al bolsillo" de las regiones. Otros opinan que detrás hay más una intención política de centralizar estos recursos, para que así el gobierno nacional tenga una mayor discrecionalidad en su distribución.

Es importante precisar, no obstante, que esta reducción no se explica por algún cambio en la forma de distribución o en la ley que la determina, sino más bien por factores como los siguientes: la caída del precio de los metales a nivel internacional, el menor volumen de producción en algunas regiones y la implementación del gravamen minero en octubre de 2011, esquema que considera que los pagos que realizan las empresas mineras por dicho concepto se descuentan del impuesto a la renta, que es la base de cálculo del canon minero.

Es preciso afirmar también que los factores mencionados pueden ser conocidos con anterioridad a la distribución del canon e incluso es posible calcular cuál será su impacto sobre la utilidad de las empresas y, por ende, establecer el pago del impuesto a la renta que realizarán¹. De hecho, las municipalidades y los

¹ La Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (Sunat) conocía esta información en abril, pero se esperó hasta julio para difundirla.

gobiernos regionales elaboran algunas proyecciones sobre la base de las estimaciones que hace el MEF² y algunos gobiernos regionales las estiman considerando como referencia las transferencias de años anteriores. Si bien estas transferencias suelen ser muy volátiles, sin embargo, mantienen un rango predecible para las entidades receptoras, aunque las estimaciones generalmente hayan estado por debajo de lo que finalmente se recibía, salvo excepciones, como ocurrió en 2013. Por su parte, el MEF, en el marco de la elaboración de los presupuestos de cada año, envía a los gobiernos regionales y las municipalidades un estimado que, si bien es cierto no puede ser exacto, debe ser lo más aproximado posible. Es importante, para que no se generen expectativas “desmedidas”, que se transparente lo más posible la información al respecto³.

Lo mencionado se consideró un conjunto de razones suficientes para discutir en el foro, en su versión número XXIII. Es decir, por qué la reducción del canon, el impacto que esto tendrá en las regiones, la importancia de conocer dichos datos y otros –como el destino de los recursos– y analizarlos con anticipación y en un contexto mayor de transparencia. Ello además facilita la posibilidad de tomar mejores decisiones.

El foro se organizó en base a dos temas:

- Contexto actual de la generación y distribución de la renta proveniente de las industrias extractivas y propuestas para su mejor distribución en las regiones.
- Importancia de monitorear el uso de la renta proveniente de las industrias extractivas y de la transparencia

En este foro se inscribieron 78 participantes, que realizaron 64 intervenciones y 1,203 visitas a los artículos y opiniones en el portal del foro.

A continuación, para cada tema se presenta el texto que inició el debate, algunas de las principales participaciones y un intento de resumen de lo discutido.

² En base a esas estimaciones, el MEF plantea techos presupuestales a los gobiernos locales y regionales para la formulación presupuestal que establecen en el presupuesto institucional de apertura (PIA) en el mes de enero de cada año.

³ Uno de los mecanismos para transparentar esta información es el de la iniciativa EITI (Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas; por sus siglas en inglés), que busca hacer más claros los ingresos obtenidos por el Estado de las industrias extractivas. Uno de los planteamientos de la iniciativa EITI es precisamente que si las propias empresas publican lo que pagan como impuestos, canon y regalías (a partir de sus declaraciones realizadas en abril de cada año), se podría conocer más oportunamente esta información.

I. Contexto actual de la generación y distribución de la renta proveniente de las industrias extractivas y propuestas para su mejor distribución en las regiones

Desde el año 2001 hay dos procesos interesantes que confluyen y que afectan las finanzas de las regiones de nuestro país. Por un lado, la ley del canon, que determina que las regiones, provincias y distritos participen de una porción de los ingresos que recibe el Estado por la explotación de recursos naturales. Por el otro lado, un nuevo proceso de descentralización que añade autonomía en algunos aspectos, principalmente en la orientación del gasto, a los gobiernos regionales y municipalidades, pues se les transfieren algunas competencias, para cumplir con las cuales las nuevas autoridades regionales y las municipales requieren recursos. Para ello se ha establecido un esquema de transferencias de recursos desde el gobierno nacional hacia los niveles subnacionales.

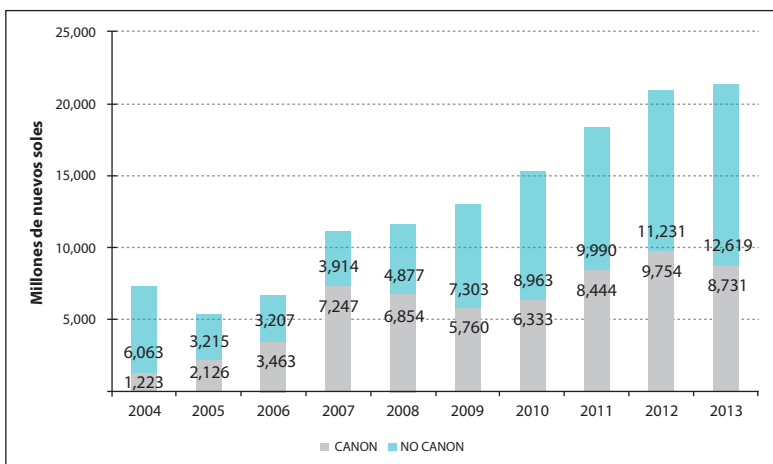
Las transferencias de dinero son la principal fuente de financiamiento de los gobiernos subnacionales y, en muchos casos, la única. Para tener una idea de esto, es importante el siguiente dato: en los últimos años, el 95% de los ingresos no financieros de los gobiernos regionales son transferencias por canon; en el caso de las municipalidades este porcentaje alcanza a 79%. Estos recursos se consideran como un derecho para las regiones, en especial en aquellas zonas donde existen grandes proyectos extractivos (en minería, petróleo y gas), los cuales les generan recursos importantes y han llevado en algunos casos a tensiones y/o conflictos, como sucedió con el Moqueguazo, los anunciados paros en Ancash y/o los reclamos de las regiones ante el nuevo esquema tributario de 2011. Este tema brinda una parte de la explicación del fracaso del proceso de conformación de regiones en 2005, ya que en las regiones se instauró la percepción de que, de conformarse estas como agrupaciones de departamentos, algunos de estos iban a verse afectados en la recepción de recursos.

Lo cierto es que, entre 2003 y 2004, la economía peruana registró importantes tasas de crecimiento, el cual es parcialmente explicado por el desarrollo de importantes proyectos extractivos (por ejemplo: Antamina, Cerro Verde, Alto Chicama, Camisea, etc.) y por el incremento de los precios internacionales de minerales e hidrocarburos. Esta conjunción de factores produjo importantes recursos para el gobierno nacional, parte de los cuales fueron transferidos a las regiones vía el mecanismo del canon. Es decir, se puede decir que todos se

beneficiaban: por un lado, el gobierno nacional, que recaudaba importantes ingresos y, por otro, las regiones, en especial las zonas productoras, pues según la ley del canon estas son las que más ingresos provenientes del canon reciben. Según la ley del canon, el distrito donde se encuentra la operación minera recibe 10% del monto que se transfiere al departamento productor, tal distrito participa también del 25% que se asigna a la provincia productora y también del 40% de los recursos que se distribuye entre los distritos del departamento. Como consecuencia, en la práctica, el distrito productor puede llegar a recibir tanto como el gobierno regional del departamento donde se encuentra.

Para tener una idea de la envergadura de los recursos que reciben las regiones, provincias y distritos, basta con señalar que en los últimos diez años el gobierno nacional transfirió a los gobiernos regionales y municipalidades de todo el Perú más de 130,000 millones de nuevos soles, de los cuales 46%, en promedio, proviene del canon (gráfico 1). Si bien las estadísticas muestran que el monto del canon en el total de transferencias tiene altibajos, pasó de representar 17% en 2004 a 65% en 2007, lo que se explica en buena parte por su incremento como ingreso nacional. Desde 2007, sin embargo, su peso relativo ha descendido, con un ligero incremento entre 2011 y 2012 y en el periodo 2009-2013 se constata que los recursos por canon representaron en promedio 44% de todas las transferencias.

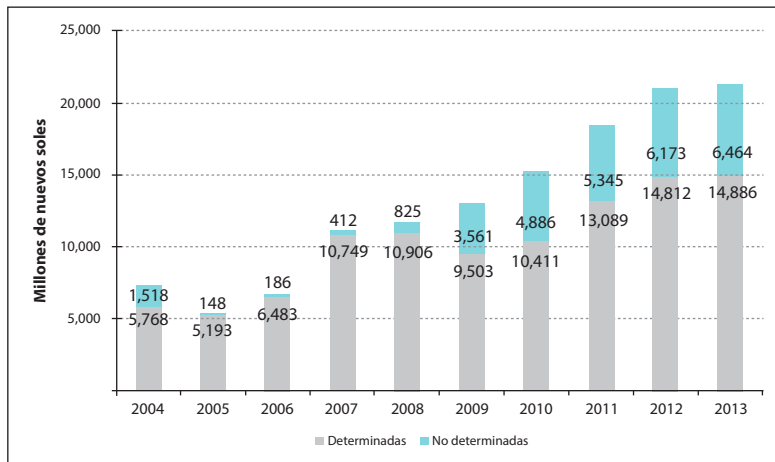
Gráfico 1. Transferencias intergubernamentales según canon y no canon, Perú, 2004-2013 (en millones de nuevos soles)



Fuente: MEF, Portal de Transparencia Económica (<http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=section&id=37&Itemid=100143&lang=es>); elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Por otra parte, entre 2005 y 2008, los recursos transferidos fueron en buena cuenta determinados (canon y sobrecanon); es decir, había un esquema predefinido para su distribución y se concentraban en algunas regiones y localidades, en especial donde se ubican los recursos naturales (gráfico 2). Ante dicha situación, el gobierno nacional, específicamente el MEF, diseñó otras transferencias que no están vinculadas a ningún esquema de distribución y se orientan a corregir inequidades identificadas. Estas transferencias son las que se realizan por planes de incentivos y como parte de los recursos ordinarios, lo cual ocurre con mayor incidencia desde el año 2009. En ese sentido, si bien se reconoce que existen errores en la distribución, sin embargo, no se busca modificar el esquema existente, sino corregirlo a través de otras transferencias.

Gráfico 2. Transferencias intergubernamentales según esquema de distribución, Perú, 2004-2013 (en millones de nuevos soles)



Fuente: MEF, Portal de Transparencia Económica (<http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=section&id=37&Itemid=100143&lang=es>); elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana.

Este modelo de distribución de recursos muestra, por un lado, a un gobierno nacional que busca controlar los recursos más allá de que estos sean los que retenga o transfiera a través del presupuesto público; y, por otro lado, a un conjunto de gobiernos subnacionales que han adquirido notoriedad y poder, en especial aquellos que reciben recursos por canon.

En relación a todo lo anterior, un aspecto a considerar es la coyuntura internacional, que afecta los temas señalados. En efecto, la crisis financiera in-

ternacional generada en 2008 produjo una reducción de los precios de los minerales y el petróleo, lo que tuvo un fuerte impacto en las transferencias por canon, debido a que las utilidades de las empresas cayeron.

Luego de la recuperación habida entre 2010 y 2012, los precios nuevamente disminuyeron, afectando otra vez las utilidades de las empresas y generando una nueva caída del canon minero en 2013. Actualmente, con un escenario de reducción en 2014, parece que estamos entrando a un contexto en el que los recursos por canon serán aun menores.

Con menores volúmenes de producción en algunas localidades, con expectativas de menores precios de los minerales en el mercado internacional y teniendo en cuenta que, en general, las transferencias de canon terminan cuando se agotan los recursos naturales, el escenario de reducción de recursos en regiones, provincias y distritos cobra fuerza. Es cierto que se han anunciado nuevos proyectos extractivos importantes, pero ellos se realizarán en regiones distintas a las actuales, lo cual generará un mapa de distribución diferente. Así, las regiones que hasta hoy reciben importantes recursos por canon, más adelante recibirán menos y serán más dependientes de los recursos que pasan por la discrecionalidad del MEF.

Tal escenario posible nos obliga a repensar estos temas, más aun si hay evidencias de la presencia de fenómenos como la "pereza fiscal"⁴, si hay problemas de inequidad en la distribución de los recursos y si se mantiene la volatilidad en los precios de los minerales, entre otros factores. Cabe entonces preguntarse: ¿Por qué no se habló de este tema cuando los recursos eran abundantes y son objeto de discusión recién ahora que es posible un escenario de menos recursos para algunas regiones? ¿Estamos preparados para iniciar un proceso de descentralización fiscal? ¿Estarán dispuestas las regiones que reciben importantes recursos a cambiar el esquema actual? Estas son algunas de las preguntas que se hacen diferentes actores en las regiones.

El gobierno nacional, en los dos regímenes que vienen enfrentando este problema, no ha dado señales sólidas de querer cambiar esta situación. En 2007, modificó la modalidad de transferencia del canon minero de doce cuotas a una; luego, en 2013, ante la caída en las transferencias del mismo, se generó

⁴ Es decir, el deterioro de la capacidad de recaudación de recursos propios por parte de los gobiernos locales y regionales, los cuales, por consiguiente, terminan dependiendo cada vez más de los recursos transferidos por el gobierno nacional.

un doble mecanismo para compensarla: un fondo para las regiones más afectadas y una línea de crédito con cargo al canon futuro. Pero en ningún caso se ha hablado de cambiar el esquema actual de distribución del canon. Sin embargo, el contexto actual nos dice que nos encontramos *ad portas* de un escenario que nos obligará a discutir un posible cambio en dicho esquema.

Para fomentar el debate, se propusieron las siguientes preguntas:

- a. ¿Cuál es la posición por la cual deben apostar las municipalidades y gobiernos regionales?
- b. ¿Es el mejor momento para discutir un nuevo esquema?

Principales opiniones alrededor del primer tema

Las primeras reacciones al documento motivador y en general al tema propuesto son una crítica directa al esquema de transferencias que tiene el gobierno nacional y a lo que se consideran como el fracaso del proceso de descentralización.

“Y las regiones no se dan cuenta que ellas sí están para más. Debería ser posible que entre las regiones se asignasen canon mutuamente o hasta convenir aplicaciones de canon de manera interregional”.

(Mario La Riva, Cusco)

“Siendo esta una realidad no solo le toca conversar sobre estos temas a los gobiernos regionales y locales, sino que es necesario aclarar cuál es el juego del gobierno nacional sobre este tema. Desde mi perspectiva el gobierno central se está viendo incapaz de contener el avance de las regiones. No olvidemos que el manejo económico se basa en controlar la distribución de los recursos en forma centralista”.

(Andrés Chira, Cusco)

“El proceso de descentralización, que suponía el otorgamiento de poderes a las municipalidades, ha sido detenido desde el 2006, especialmente en lo que respecta a lo fiscal. Actualmente las municipalidades no tienen decisión sobre el tema fiscal. Veamos algunos ejemplos de esto:

- *La asignación presupuestal la establece el MEF.*
- *La priorización de las inversiones la establece el MEF a través del Pesem (Plan Estratégico Sectorial Multianual).*
- *Los mecanismos de participación ciudadana para el presupuesto participativo los establece el MEF.*
- *Los supuestos programas estratégicos presupuestales se dan desde el nivel nacional.*
- *La distribución de los fondos no es concordante con las demandas de los municipios que más necesitan.*
- *Los programas sociales son definidos, gestionados y administrados desde el gobierno nacional.*

Esta situación ha generado pérdida de capacidades en los gobiernos locales”.

(Julio Guerra, Junín)

“[...] si no es así, que la centralizada Lima decida lo estratégico, dejando a las regiones la toma de decisiones secundariamente estratégicas o meramente administrativas. El proceso de descentralización ha muerto. Ahora está en marcha un proceso de recentralización que aduce ineficiencias en las regiones, escondiendo las propias del centralismo”.

(Mario La Riva, Cusco)

Hay, más allá de los problemas en cuanto a las transferencias, un reclamo que se enmarca en lo que muchos denominan fracaso del proceso de descentralización, en el que las regiones siempre han reclamado tener un papel más protagonista. Esto apunta incluso a señalar que el MEF es la entidad planificadora que busca mantener un equilibrio a favor del gobierno nacional.

Un segundo bloque de opiniones está orientado a resaltar los esfuerzos necesarios para lograr una mejor distribución de los recursos. Aunque no se precisa cómo debe ser esta mejor distribución, las opiniones se dirigen a la importancia de tomar en cuenta los recursos al interior del departamento, pero no se menciona si toda la bolsa del canon debe ser redistribuida o si debe ser establecida a partir de los recursos que se quedan en el nivel nacional.

“Lo que deben hacer las regiones y municipalidades es trabajar en una propuesta que haga que el canon minero sea utilizado en favor de todas las provincias donde se ubica el yacimiento minero, como también de las universidades, institutos tecnológicos y pedagógicos [...]”.

(Wilmer Castillo, Ancash)

“Creo que es un buen momento para discutir este tema, ya que la distribución futura que se haga de estos recursos debe responder a una equidad y a un criterio más técnico, en donde se priorice un auténtico desarrollo regional a través de proyectos productivos y economías sostenibles, con alto celo por las finanzas públicas. Y cero tolerancia a la corrupción”.

(Wilmer Castillo, Ancash)

“Me pregunto qué es equitativo y justo en la distribución de los recursos generados. Lo justo es que donde se produce el recurso reciba lo que le corresponde para su desarrollo y la mejora de su nivel de vida. Esto significa invertir en programas y proyectos de educación, salud y generación productiva, sobre los cuales los gobiernos subnacionales debemos conversar y trazar estrategias macrorregionales para contener la arremetida centralista que pretende terminar el proceso de descentra-

lización. Debemos tener presente que es necesario conversar y llegar a acuerdos prioritarios para una distribución equitativa del fondo que se queda y es manejado por el gobierno central. Las regiones no podemos perder el norte, debemos reunirnos para volver a poner en el debate la descentralización fiscal ¡ahora! y no caer en el juego de Castilla. Las regiones sí podemos concordar para trazar metas y obligaciones en el manejo de los presupuestos sobre los ejes estratégicos macrorregionales de desarrollo, sobre lo cual se pueda controlar el gasto y plantear controles mutuos para erradicar la corrupción y hacer más eficiente el gasto. Tratar de mirar la transferencia de una región para disputarla sería el fin del proceso de descentralización, porque se generaría una lucha entre las regiones”.

(Andrés Chira, Cusco)

“Comparto en algo las opiniones de los compañeros de Ancash y Cusco, en el sentido que la distribución del canon debería ser equitativa (que es diferente a igualitaria), es decir, en base a sus necesidades reales fundamentadas estrictamente sobre criterios sociales y técnicos. Y además que se genere una política pública que sea de competencia del nivel de gobierno receptor del presupuesto del canon, de modo que permita manejarse un fondo para los gastos mínimos de participación de la sociedad civil con el fin de promover la participación ciudadana en el control del gasto del canon, ya que los gobiernos locales y regionales por lo general lo destinan a obras que no van dirigidas a solucionar los problemas de pobreza, educación y salud”.

(Félix Delgado, Cajamarca)

Un tercer grupo de opiniones critica aspectos específicos relacionados a la gestión de los recursos, los cuales se considera que deben ser cuidados en su uso.

“[...] que haya un control riguroso de los recursos, que no se sobrevaloren obras. No olvidemos que el dinero del canon en su mayoría no ha sido bien empleado y que hechos de corrupción, como ineficacia en su administración, han traído poco desarrollo en las provincias que recibieron extraordinarios recursos por esta ley”.

(Wilmer Castillo, Ancash)

“Es de vital importancia que se fiscalice y supervise el gasto e inversión en los gobiernos locales, regionales y nacional. Ya que la percepción de los beneficios de las industrias extractivas por la población es mínima. Las regiones con mayor actividad minera viven el día a día del impacto de la industria y, por lo tanto, deberían recibir mayor canon que sea bien invertido y ejecutado, de modo que pueda generarse un verdadero desarrollo compartido”.

(Christian Quiroz, Cajamarca)

“Si bien hay restricciones del SNIP (Sistema Nacional de Inversión Pública) para la aprobación de los proyectos, no es exacto que el gobierno central lo defina todo. Las autoridades regionales y locales sí tienen un amplio margen para decidir las inversiones. Lamentablemente esta autonomía es mal utilizada por muchas autoridades. Un ejemplo es el Gobierno Regional Cusco que, con mucho dinero y poniendo por delante la reelección de Acurio, creó ProCusco como aparato para regalar obras buscando votos, con mucha corrupción de por medio. Este tipo de gestiones son los principales enemigos de la descentralización porque la desprestigian. A propósito del canon gasífero, lo que hace falta es exigir transparencia sobre el canon que viene del impuesto a la renta, la otra parte, la regalía, es transparente”.

(Epifanio Baca, Lima)

Hasta la primera mitad de la semana inicial del foro, todas las opiniones eran provenientes de zonas productoras de recursos que generan canon, las cuales se resumieron en los siguientes temas:

- El fracaso del proceso de descentralización, ya que las regiones sienten que no pueden desarrollar sus funciones y competencias de la mano de la gestión de sus recursos.
- La necesidad de revisar la distribución de los recursos del canon, dejando en claro que debe ir a las zonas productoras.
- La necesidad de cuidar los recursos del canon y su buen destino y uso.

Ideas para el debate

En un intento de profundizar las propuestas, el moderador intervino resumiendo lo discutido y planteando algunas posiciones.

1. Estamos por entrar a un contexto en el que quizás los recursos no sean tan abundantes como antes, específicamente los del canon minero.
2. A estos recursos se pueden unir los provenientes del canon petrolero. Hoy, el volumen de producción de petróleo es casi la mitad del que había hace veinte años y es el precio lo que ha permitido mantener un nivel alto de transferencias por canon petrolero.
3. Los recursos por canon gasífero no se reducirán, pero se concentran solo en Cusco.
4. Existe una cartera de proyectos que entrarán en los próximos años en producción y generarán canon para las regiones, aunque no necesariamente para las mismas que lo reciben actualmente. Estas nuevas transferencias por canon se materializarán a partir de 2020, aproximadamente.
5. El gobierno actual, así como los anteriores, ha dado señales de querer continuar con el desarrollo del sector extractivo, el cual permite que las regiones dispongan de recursos por canon, en especial para inversiones.
6. A pesar de los problemas identificados en los recursos provenientes del canon (inequidad, destino, mala gestión, impacto poco claro), el gobierno lanzó la propuesta de revisar solamente el esquema de distribución de los recursos del canon al interior de los departamentos.

7. Temas pendientes de discutir:

- a. Los gobiernos subnacionales dependen en buena parte de las transferencias por recursos ordinarios, canon y regalías de parte del gobierno nacional. En 2013 las inversiones de las municipalidades se financiaron en 66% con recursos de canon y regalías y 22% con recursos ordinarios asignados por el gobierno nacional. Solo 2% se financió con recursos propios recaudados. En el caso de los gobiernos regionales, las inversiones se financiaron en 53% con recursos ordinarios, 33% con canon y regalías y 2% con recursos directamente recaudados. Se encuentra que el esfuerzo por obtener recursos propios es muy bajo, incluso puede ser nulo.
- b. Se conoce poco sobre el impacto de los recursos del canon en las localidades que los reciben en mayores magnitudes. Se sabe bien hacia dónde se han direccionado dichos recursos, pero no cuál es el impacto en indicadores de las respectivas zonas, de manera que ello nos permitan corregir aspectos que quizás no estén bien.
- c. La propuesta del MEF sobre una distribución "intradepartamental" no cuestiona lo fundamental, ni aborda el problema considerando todas sus variables.

En el fondo, lo que se plantea en la discusión es que los recursos que llegan a nuestras regiones tengan el impacto que todos deseamos y vayan más allá de la vida de la mina.

A partir de todo lo anterior se propusieron estas preguntas para el debate:

- a. ¿La solución es solo "más plata para las regiones"?
- b. ¿Deberían las regiones mejorar sus mecanismos de inversión a fin de absorber mejor los recursos?
- c. ¿La transparencia y rendición de cuentas son también un punto importante?

Conclusiones

Al final de la primera parte del foro, se llegó a las siguientes conclusiones:

1. Sobre la generación de la renta. Se ha creado la idea de que el canon es el único dinero que genera la actividad extractiva, es decir, la mina, el pozo petrolero y en general toda actividad que explota recursos naturales. El Estado captura la renta de dicha actividad a través de impuestos y regalías y debe gestionar estos recursos adecuadamente, toda vez que están asociados a la extracción de recursos no renovables. El Estado en su conjunto, liderado por el gobierno nacional, debe procurar capturar la mayor renta posible sin afectar la inversión en el sector que corresponda.

2. Distribución de la renta capturada. La renta que proviene de la actividad extractiva se distribuye entre los distintos niveles de gobierno. Una parte se transfiere a los niveles subnacionales, mecanismo que se conoce como canon, y la otra se queda en el nivel nacional, aunque no se conoce bien su destino. Esta parte también llega a las regiones, sea bajo gasto corriente o como inversión.

Estos recursos, posicionados en los tres niveles de gobierno, deben ser gastados de la manera más eficiente posible para que contribuyan al desarrollo del país. Nuestro país optó por distribuir estos recursos e impulsar –en su momento– la descentralización. ¿Se ha logrado esto?

3. Impacto de los recursos provenientes de la actividad extractiva. A la fecha este impacto no es claro y el análisis realizado es parcial, ya que no se cuenta con una evaluación que ayude a saber si el esquema por el cual apostó nuestro país tiene los resultados deseados. Es necesario entonces evaluarlo de manera integral para tener una mejor lectura.

Por ejemplo, hasta hace dos años Colombia tenía un esquema algo similar al nuestro, pero optó por recentralizar su gasto sobre la base de la evaluación de su esquema de distribución. En Chile y en México, el gasto se realiza de manera centralizada; Ecuador y Bolivia tienen esquemas similares. Brasil, por su parte, muestra el caso contrario.

Las conclusiones dieron paso a más intervenciones sobre las preguntas planteadas, orientándose a dar cuenta de los problemas de planificación y débil institucionalidad.

“El principio cero de la planificación: ‘No planifiques lo que no puedas controlar y si quieres controlar algo planifica su control’.

El tema del canon sigue siendo un resultado legal altamente influenciado por tensiones políticas (es decir, por la distribución del poder decisorio) entre la capital y las regiones. Esta vez el asunto debe ser con plena y vinculante participación ciudadana regional. Por cierto que es supremamente importante tener líneas de base permanentemente actualizadas y cotejadas bidireccionalmente entre el Estado y la población. Tales líneas de base darían los mejores datos e informaciones para que las decisiones se pudieran tomar para cada proyecto y programa, desencadenados regionalmente. Finalmente, es estratégico no aceptar que las metodologías para asignación y decisión sean arbitradas por Lima y sus supuestos criterios ‘superiores’”.

(Mario La Riva, Cusco)

“Existen dos visiones distintas sobre minería y desarrollo sostenible. Desde el Estado, se reduce el tema exclusivamente a la renta que se genera, manteniendo una visión economicista que defiende el modelo primario exportador que no se articula al desarrollo económico local. Es decir, el Estado se preocupa exclusivamente por el manejo macroeconómico, pero mantiene la exclusión y la pobreza, además de los conflictos y los recursos. Desde distintos sectores de la sociedad, de lo que se trata es de subordinar la minería y las industrias extractivas en general a una visión de desarrollo integral y ambiental y socialmente sostenible”.

(Manuel Amner, Ancash)

“Pienso que bajo el esquema planteado las municipalidades deben hacerle frente al gobierno central y su falta de planificación. Pero, ¡ojo! que estas municipalidades también manejan un concepto errado de planificación: solo se piensa en ejecutar obras que a la larga no son más que elefantes blancos. Creo yo que es el momento de plantear modelos de inversión adecuados a cada zona, hacer operativos y fiscalizar los instrumentos de gestión municipales y regionales, regular la Ley Orgánica de Municipalidades para establecer sanciones por la falta de cumplimiento de los presupuestos participativos y hacerlos más participativos, ya que la rendición de cuentas dentro de estos es una mera manifestación de engaño y, es más, algunos ni siquiera se cumplen. Entonces, a estos señores alcaldes, antes de pensar en aumentar o querer recibir su canon, el MEF debería enseñarles a gastar este presupuesto. Ahora, ya con un proceso electoral encima, la población también debe escuchar y preguntar a los candidatos cuánto saben del canon y cómo y para qué gastarían ese dinero”.

(Dante Solórzano, Ancash)

“Entonces las prioridades no deben establecerse por la localización de los recursos sino por la ubicación de los proyectos estratégicos para el desarrollo del país y la definición de prioridades nacionales, como la educación, la salud y la vialidad. De esta manera podríamos evitar el despilfarro y la corrupción de la siembra de cemento en elefantes blancos (y manejos turbios, como en la región Ancash) y atender los profundos desequilibrios del país”.

(Rodolfo Marquina, Arequipa)

“La débil institucionalidad del país, una de cuyas expresiones es la crisis de los partidos políticos y su manifiesta precariedad a nivel nacional, podría ser una de las principales causas de la ausencia de iniciativas para reflexionar, planificar y proponer programas que permitan dinamizar la gestión municipal [para que esté] más comprometida con la diversificación de la base productiva local y regional y salir de la lógica estrictamente ‘obrista’. Inclusive, en el mismo marco, apostar más por disminuir las brechas en los indicadores sociales, con un mayor compromiso y destino de fondos a los sectores salud, educación, la alimentación infantil, el apoyo al agro, etc.”.

(Jorge Meza, Pasco)

“El centralismo solo transfiere centralismo, de manera que las regiones restringen algo de la información para tomar decisiones en su centralismo local. Es cuestión de sinceramiento que debe asumirse y gestionarse dentro de cada región y con sus propias características intrarregionales”.

(Mario La Riva, Cusco)

Las intervenciones también dejaron constancia de que la débil institucionalidad de los gobiernos subnacionales en algunos casos es impulsada por el centralismo.

II. La importancia de monitorear el uso de la renta de las industrias extractivas: canon y transparencia

En la segunda semana de discusión, en el foro se buscó trabajar los temas relacionados con la vigilancia, el uso de la renta del canon y la importancia de la transparencia. A continuación se presenta el texto elaborado por el moderador sobre estos temas.

Más allá del debate acerca de los riesgos de que nuestra economía sea muy dependiente de la explotación de recursos naturales, un reto actual del gobierno nacional y de los subnacionales es transformar dichos recursos en desarrollo, en mejora de la calidad de vida de la gente. Para que ello ocurra necesitamos un Estado que: a) lleve a cabo una gestión pública eficiente, b) que muestre transparencia y rendición de cuentas de los fondos de los que dispone y c) que, además, promueva la transparencia de los pagos tributarios y no tributarios que realizan las empresas extractivas.

Los ciudadanos necesitamos conocer cuáles son las condiciones contractuales bajo las que el Estado peruano da en concesión nuestros recursos naturales (mineros, petroleros, pesqueros): cuánto se recauda, cómo se distribuye lo recaudado y cómo se usa. Con esa intención, desde el año 2005, el Perú se adhirió a la EITI, que busca aumentar la transparencia de las actividades extractivas. Es de señalar que el país es actualmente el único de América Latina que ha logrado –el año 2012– la certificación de País Cumplidor en materia de transparencia en relación a las industrias extractivas.

La EITI, en una primera etapa, buscó comparar los pagos que realizan las empresas mineras con los ingresos que perciben los Estados. La idea que está detrás es impulsar la transparencia a fin de que eso contribuya a prevenir la corrupción y aporte a la gobernabilidad del sector.

Luego, a partir de 2014, entró en vigencia un nuevo estándar de esta iniciativa, con el objetivo de profundizar y ampliar el alcance de la transparencia, para lo cual incorpora otros temas importantes, como: contratos, concesiones, gasto público subnacional, uso de los recursos y gasto que realizan las empresas en responsabilidad social, entre otros.

En el Perú, la Comisión Nacional EITI viene promoviendo la descentralización de esta iniciativa en las regiones de Piura y Moquegua. Ello aportará un valor agregado a la transparencia porque permitirá que los ciudadanos de estas regiones cuenten con información sobre los pagos que hacen las empresas que operan en el territorio, las transferencias por canon y regalías que reciben y el uso que dan las autoridades a dichos recursos. Una de las interrogantes que se tratará de responder, con la idea de mejorar la gestión de estos recursos, es ¿cuál es el aporte de las industrias extractivas y el canon al desarrollo local y regional?

En los últimos años se ha transferido a las regiones, provincias y distritos 60,000 millones de nuevos soles solo por canon, aparte de otros ingresos. En la medida en que la lupa de la transparencia vaya alcanzado mayores aspectos en relación a estos recursos, todos ganaremos. Para tener idea de la dimensión de la importancia de la transparencia en el sector extractivo, a continuación se presentan algunos datos e interrogantes respecto a ellos, que se pueden considerar:

- El gobierno peruano en el año 2013 anunció inversiones privadas en el país por 55,000 millones de dólares en el sector minero ¿Cuáles son las condiciones que exige el Estado peruano en los contratos que están de por medio? ¿Cuáles son los beneficios que obtienen las empresas? ¿El Estado peruano pierde mucho con estos beneficios?
- El Estado peruano recaudó en 2013 más de 11,000 millones de nuevos soles por tributos y contraprestaciones (impuestos y regalías). De ello, ¿cuánto recaudó por impuesto a la renta? ¿Es todo lo que puede recaudar? ¿Coinciden los datos de ingresos con los pagos de las empresas?
- En los últimos diez años, más de 130 mil millones de nuevos soles fueron entregados a las regiones, provincias y distritos por concepto de canon y regalías. ¿Sabemos cuánto llegó a nuestra propia jurisdicción, localidad o gobierno regional? ¿Y cuánto se quedó en el gobierno nacional? ¿En qué se usan dichos recursos? ¿Qué proyectos realizados por nuestra autoridad se financian con el canon? ¿Su gestión se realiza de manera transparente?
- Las empresas también manejan recursos para proyectos de responsabilidad social, los cuales en los últimos seis años han llegado a casi 6,000 millones de nuevos soles y se hacen en función de priorizaciones que van en la línea de los programas de lucha contra la pobreza. ¿Qué tipo de proyectos se realiza con dichos recursos?
- En los últimos años, el gobierno nacional impulsa el programa Obras por Impuestos, que se realiza en las regiones que cuentan con recursos del canon. Para 2014 se ha anunciado que cerca de 1,000 millones de nuevos soles se destinarán a este programa, descontándose el costo de las obras que se realicen de los recursos futuros por canon. ¿En qué condiciones se realizan dicha inversiones?

Como vemos, la necesidad de transparencia está presente en las distintas etapas de la actividad extractiva, lo que genera adicionalmente las siguientes preguntas:

- a. ¿Qué aspectos relacionados a la actividad minera se deberían transparentar?
- b. ¿Las autoridades promueven la transparencia en el uso que dan a los ingresos que reciben por canon?

En general, las opiniones resaltaron la falta de transparencia en todos los niveles del Estado.

“[Existen] bastantes interrogantes y de seguro hay que pedir respuestas a todos los niveles de gobierno. Nuevamente sale la preocupación por la calidad de la inversión que se hace y se hizo hasta hoy. Con la participación cuasi directa del MEF desde el gobierno nacional se hace promoción para la inversión en industrias extractivas a fin de tener recursos suficientes para hacer del gasto público un instrumento de promoción política. De ello nunca se hace rendición de cuentas, mientras que, mal que bien, sí lo hacen los gobiernos regionales y locales de los fondos para la inversión pública (canon y regalías) y de otros ingresos que perciben”.

(Andrés Valer, Pasco)

“Todos estamos de acuerdo con la importancia del monitoreo de la industria extractiva. Es claro que aún falta mucho trabajo por hacer y criterios que definir en este proceso, no solo desde las herramientas tributarias, sino desde la participación ciudadana, que debería replicar experiencias de formación y capacitación en este tema. Esto quiere decir que falta un compromiso por parte del Estado”.

(Miriam Torres, Cajamarca)

“Los gobiernos locales no siempre se caracterizan por excelentes dotes de comunicación, a pesar de ser algo intrínseco, no siempre es visible. Creo que las autoridades procuran hacer un esfuerzo por hacer transparentes sus intervenciones; sin embargo, muchas veces solo cumplen con informar acerca de las fuentes de financiamiento, más no promueven un debate técnico con la población sobre las limitaciones que los recursos económicos del canon también traen. Porque no olvidemos que son recursos finitos y si no se usan siempre bajo un enfoque concertado, planificado y sostenible pueden generarse suspicacias en la población de comunidades y localidades cercanas y lejanas al centro político (dependiendo de si es un distrito, provincia o región)”.

(Alejandro Flores, Cusco)

Otras intervenciones se orientaron a manifestar el escaso impulso que existe hacia la participación ciudadana por parte de las autoridades para que realicen el seguimiento de la actividad extractiva.

“Existe un pronunciado sesgo patrimonialista en la conducción de las gestiones de gobierno municipal de parte de los alcaldes. Este sesgo está anulando los espacios de participación ciudadana y hace difícil a la ciudadanía acceder a la información”.

(Hugo Páucar, Cusco)

“Los procesos participativos, en sus inicios, han generado bastantes expectativas, principalmente en la población. En la actualidad, en la mayoría de los procesos, solo estamos participando para cumplir procedimientos que hasta ahora son instrumentalistas. Si bien es obligatorio llevar a cabo los procesos de presupuesto participativo, sus decisiones no tienen carácter vinculante. Pero a partir de esta experiencia hay que hacer vigilancia de la sociedad civil para mejorar la transparencia de la industria extractiva nacional”.

(Andrés Valer, Pasco)

Como un punto final, se puede añadir que en las dos semanas que duró el foro no se ha evidenciado que los departamentos que reciben actualmente recursos por canon quieran renunciar a ellos, aunque sí se reconoce que existen problemas en su gestión. También falta transparencia en la información, lo mismo que promover la participación ciudadana. Todo esto apela a la necesidad de fortalecer la institucionalidad en torno a las industrias extractivas, a fin de que todos podamos aportar en su eficiente gestión y en el logro del impacto que buscamos.

Siglas usadas

AFP	Administradora privada de fondos de pensiones.
ALA	Administración Local del Agua.
AMPE	Asociación de Municipalidades del Perú.
ANA	Autoridad Nacional del Agua.
ANGR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.
ANP	Áreas naturales protegidas.
CPETI	Comisión Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil.
DIA	Declaración de Impacto Ambiental.
DL	Decreto Legislativo.
DREM	Dirección Regional de Energía y Minas.
DS	Decreto Supremo.
DU	Decreto de Urgencia.
EAE	Evaluación ambiental estratégica.
EDZ	Estudio de diagnóstico y zonificación.
EIA	Estudio de impacto ambiental.
EIA-sd	Estudio de impacto ambiental semidetallado.
EITI	Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (por sus siglas en inglés).
ha	Hectárea.
IGAC	Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo.
IIAP	Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana.
Ingemmet	Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico.
kg	Kilogramo.
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas.
Minagri	Ministerio de Agricultura y Riego.
Minam	Ministerio del Ambiente.
Minem	Ministerio de Energía y Minas.
OEFA	Oficina de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
OIT	Organización Internacional del Trabajo.
Osinergmin	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería.
PAT	Programa de Apoyo a la Titulación.
PBI	Producto bruto interno.
PDCT	Plan de desarrollo de las cuencas tributarias.
PEA	Población económicamente activa.
Pesem	Plan Estratégico Sectorial Multianual.

PIA	Presupuesto institucional de apertura.
PMA	Pequeña minería artesanal.
PNP	Policía Nacional del Perú.
POT	Plan de ordenamiento territorial.
PPM	Pequeña producción minera.
Remurpe	Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú.
RNDC	Registro Nacional de Declaraciones de Compromiso.
ROF	Reglamento de organización y funciones.
Senace	Sistema Nacional de Certificación Ambiental.
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública.
Sunat	Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria.
TINA	<i>There is no alternative</i> ('No hay alternativa').
TM	Tonelada métrica.
TUO LGM	Texto único ordenado de la Ley General de Minería.
TUPA	Texto único de procedimientos administrativos.
UIT	Unidad impositiva tributaria.
Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
ZEE	Zonificación ecológica y económica.

Foros de Debate 2013

Se terminó de imprimir en junio de 2014
en los talleres gráficos de SINCO editores
Jr. Huaraz 449 - Breña • Teléfono 433-5974
sincoeditores@yahoo.com



SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

IEP

desco



cipca-perú

CEPES

CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES



cedep



cbc centro
bartolomé
de las casas

ceder^{AD}
Centro de Estudios para el Desarrollo Regional

cedepas
del centro, sur, norte
del valle del Huancayo

alternativa
CENTRO DE INVESTIGACION SOCIAL Y EDUCACION POPULAR

GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

Calle León de la Fuente 110, Lima 17
Teléfonos 613 8313 - 613 8314 Telefax 613 8315
www.propuestaciudadana.org.pe
propuest@desco.org.pe
redparticipa@desco.org.pe